

GESTIÓN LOCAL DEL HÁBITAT

Experiencias en municipios intermedios

Daniela Mariana Gargantini

facultad de arquitectura - uccc



colección *Thesis 7*

**GESTIÓN LOCAL
DEL HÁBITAT**
Experiencias en
municipios intermedios

colección Thesys 7

La presente publicación surge a partir de la reelaboración de la Tesis de Maestría realizada por la autora, bajo la dirección del Arq. Víctor Saúl Pelli y la co-dirección del Arq. Aurelio Ferrero, para la Maestría en Hábitat y Vivienda dependiente de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata- Edición 1999-2001. Dicha tesis fue defendida y aprobada en mayo del 2005 frente a tribunal externo constituido por el Arq. Raúl Fernández Wagner, Arq. Beatriz Cuenya y Prof. Ana Núñez.

Los trabajos de campo que sustentan este trabajo han sido realizados desde el Área de Asesoramiento, Capacitación y Transferencia del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), bajo Becas de Formación de Posgrado Tipo I y II financiadas por CONICET.

**GESTIÓN LOCAL
DEL HÁBITAT**
Experiencias en
municipios intermedios

Daniela Mariana Gargantini



Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Gargantini, Daniela Mariana
Gestión local del hábitat : experiencias en municipios intermedios / Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2026.
Libro digital, PDF/A - (Thesys ; 7)
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-626-696-3
I. Título.
CDD 711

Colección Thesys - Volumen 7

Copyright © 2005 *by* Daniela Mariana Gargantini.

De la presente edición:

Copyright © 2005 *by* EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Nelson-Gustavo Specchia.

Arte de tapa: Kalinowski - Manavella - Vaggione

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

ISBN: 978-987-626-696-3



Universidad Católica de Córdoba
Obispo Trejo 323. X5000IYG Córdoba. República Argentina
Tel./Fax: +(54-351) 493-8000, int. 122
www.uccor.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

A Joaquín y Manuel.
A Diego.
A mis padres.

Prólogo

El trabajo de tesis que este libro presenta, tiene algunos significados que quisiera destacar. En primer lugar, es de hacer notar su aporte sobre la problemática del hábitat en Argentina, dado que son muy escasos los libros específicos sobre el tema que se han publicado en los últimos tiempos. En segundo lugar, este trabajo como producto de una tesis de la Maestría en Hábitat y Vivienda ¹, entusiasmo —de un modo particular para mí— por la posibilidad de concretar desde ese espacio nuevos aportes a la cuestión. Pero fundamentalmente este libro tiene una importancia muy especial por el tema de trabajo elegido, la “*gestión local del hábitat*”, del cual no existen antecedentes.

En gran medida porque pocos hablan de “*gestión local del hábitat*” en estos términos específicos. Lo cual tiene sentido porque la definición misma seguramente no significa nada especial para muchos, o incluso da a entender algo erróneo, o resulta una definición de algo muy impreciso para otros. Por ello estamos convencidos sobre la importancia de abordar su tratamiento, y nada mejor que esta oportunidad. Permítanme tratar de situar —en pocas palabras— histórica y contextualmente, su pertinencia.

¹ Carrera de Posgrado, acreditada y categorizada por CONEAU, que desde 1997 se dicta en la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, y entre 2000 y 2004 se ha dictado en la Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario.

En los últimos tiempos, quienes trabajamos sobre los procesos de construcción social de la ciudad estamos incómodos con las definiciones heredadas. Ya que cuando analizamos las políticas urbanas y habitacionales, siempre resultan insuficientes las definiciones usuales de la problemática del hábitat. En parte, porque ya no explican la complejidad de la problemática que abordamos, y lo que es más importante, porque la realidad que interpretamos demanda otras denominaciones que permitan promover unos modos de actuar radicalmente diferentes en este campo.

Por ello adoptamos esta definición. Porque habla de gestión más que de políticas; porque se refiere al hábitat y no a la vivienda; y porque hay una explícita referencia a lo local, es decir al territorio donde se consuman los hechos. Ello es determinante, pues los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat —particularmente las de los sectores de menores ingresos— son esencialmente locales.

Por el contrario, el Estado ha abordado el problema de los asentamientos irregulares y la vivienda —desde los años '50 en nuestro país y en toda América Latina— principalmente con políticas ejecutadas desde los estamentos nacionales. Por ello, una de las causas por las que las solemos considerar políticas erróneas y de escaso impacto, es justamente por el modo en que subsumen y/o subordinan las esferas políticas locales y los procesos sociales y urbanos particulares de cada localidad.

En este punto es preciso despejar ciertas tensiones que existen en referencia a lo local. Una de ellas es sin duda el creciente rol que juegan las ciudades en la economía global, lo cual otorga de hecho importancia a los procesos locales y sus formas de gestión y administración. Los gobiernos locales crecen en importancia y autonomía, y las demandas de *gobernabilidad* —más que de *gobernanza*— son muy importantes de parte del sistema financiero global y sus organismos.

En nuestros países, los procesos políticos y económicos vividos en los últimos 20 años, provocan que asistamos a una profundo cambio signado principalmente por *la transformación productiva* (que implicó desindustrialización), *la transformación política* (que implicó pérdida de poder del Estado a favor de los mercados), y *la transformación social* (que implicó cambios en el mundo del trabajo y aumento de la pobreza) lo cual conlleva un enorme aumento de poder de los organismos internacionales, que condicionan fuertemente las políticas nacionales.

De este modo emergerá como consigna la descentralización, que implicará tanto una revalorización de lo local, como una absorción del desarme de las instituciones del Estado de Bienestar, con la consabida transferencia de crisis a los escenarios locales. O lo que también entienden por descentralización los intereses financieros y políticos asociados a la globalización, es decir, la reducción de las esferas de actuación del Estado y su transferencia al sector privado. En el imaginario político, el neoliberalismo triunfante en los '90 instaló la noción del estado mínimo. Sectores privados (especialmente de capital transnacional) haciendo negocios con bienes públicos (particularmente bienes que anteriormente estaban desmercantilizados por su condición “social” (como el agua potable)), y un estado “facilitador” del funcionamiento —y expansión— del mercado, enarbolado como el dispositivo óptimo de asignación de recursos.

Esto nos lleva a tener en cuenta otra de las tensiones dominantes en tiempos de globalización financiera. Nos referimos a la expansión sin límites del proceso de mercantilización con fuerte incidencia en los bienes y servicios del hábitat. Es llamativo lo que en términos de políticas habitacionales se produce, mediante una expansión en América Latina de las estrategias basadas en el financiamiento de la demanda. Ello constituye la búsqueda de la expansión —a nivel global— de un mercado de captación de capitales (mayoritariamente generados en los fondos de pensión) que necesita fertilidades expandiendo la deman-

da de hipotecas, lo cual es posible mediante este dispositivo de incentivo a la adquisición de la vivienda en propiedad, incluso entre los muy pobres.

En este contexto de primacía del capital financiero, la descentralización se ejercerá de hecho con la “reforma del estado”, realizada en función de los dictados del Consenso de Washington, mediante la transferencia de varias de las funciones que asumía el Estado nacional a los provinciales, y muy particularmente a los municipios en el caso de Argentina.

Ahora bien, nuestra perspectiva es que teniendo claro estas tensiones, la *descentralización* en el campo que nos ocupa constituye también una oportunidad. Una oportunidad de transferencia real de competencias a los gobiernos locales, para la administración y gestión del ambiente construido (suelo y edificios), de modo de conjugar ese poder en pos de una mejor distribución social de los bienes y servicios del hábitat. Debe tenerse en cuenta que los gobiernos locales detentan las principales atribuciones e influencias sobre las formas de producción y gestión del suelo urbano y el parque de edificios. Atribuciones que les permite dominar el proceso de generación de rentas, y lo que es más importante, incidir en las formas que se distribuyen las plusvalías —o incluso las minusvalías— que se producen en el tiempo.

Las demandas de mayor autonomía en la producción y consumo de su espacio habitable por parte de las localidades, es un tema coyunturalmente importante en Argentina hoy, dado que asistimos a una recentralización de las políticas habitacionales en Argentina en esta etapa pos-crisis del 2001. Entre fines de 2003 y 2004 se organiza una política nacional extremadamente heterónoma y agresiva en términos cuantitativos, centrada en el desarrollo de la obra pública de construcción de viviendas, con objetivos en la reactivación económica y la generación de empleo formal con eje en las grandes empresas del sector construcciones, basados en unos pocos programas nacionales.

Asistimos así al desarrollo de una política —exclusivamente “de vivienda”— decidida centralmente, cerrada en términos de proceso y productos, sin un marco que opere sobre los mercados (del suelo, el financiero, de la construcción, de la vivienda existente), lo cual genera un importante conflicto en los escenarios locales. De este modo, tanto la dimensión urbana como la social —es decir lo local— se resienten seriamente.

En tal sentido este trabajo tiene una gran importancia estratégica, dado que aborda la problemática de la “gestión local”, definiéndola claramente y aportando un modo de abordaje —en forma muy creativa— en su parte final.

En consonancia con lo comentado en términos generales más arriba respecto a la descentralización, se puede constatar en los municipios analizados, que los gobiernos locales del interior de la Argentina gestionan las políticas habitacionales en sus territorios fuertemente condicionados por: a) las pautas políticas y operativas de los entes financiadores (niveles superiores del estado y/o organismos internacionales); b) una insuficiente capacidad organizacional, administrativa y técnica; c) una escasa integralidad de las acciones que se llevan a cabo, y d) un bajo nivel de participación y articulación interactoral.

Aquí es donde este trabajo se vuelve destacable en la forma que aborda las siguientes cuestiones. Por una parte, la revisión de la política habitacional desde la perspectiva de lo local, particularmente desde el rol de los gobiernos locales; por otra, el análisis y valoración de las potencialidades de los municipios, los gobiernos y las sociedades locales; y por último, el modo en que realiza una mirada crítica sobre los modos de gestión.

Sobre esto último, es interesante el desarrollo de un esquema dicotómico realizado sobre dos estilos de gestión, que en los casos estudiados por ciertas asistencias brindadas se manifiestan en formas más bien híbridas: el “modelo de gestión tradicional” y un modelo opuesto “de gestión integral y multiactoral”. Esta mi-

rada sobre la gestión se concreta mediante la construcción de variables e indicadores que permiten observar su performance y alcances.

Sin duda la consideración de los actores locales está en el centro de la escena, donde más que una participación mecanicista, se establecen muy claramente los alcances de una implicación más profunda en el proceso de producción social del hábitat y en la generación de sinergias entre los diferentes actores y agentes que actúan en el escenario local. Una virtud adicional del trabajo es que esboza un fuerte compromiso al considerar de lleno una cuestión poco tenida en cuenta desde la perspectiva de los técnicos, como lo es la permanente dicotomía entre política y técnica en la gestión pública en la escala local.

En síntesis, me parece importante considerar lo que el trabajo instala como el basamento de una perspectiva superadora, a partir de interpelar tres cuestiones centrales en torno al hábitat y los sectores más pobres.

Por una parte, la superación de la vivienda como objeto, para pasar a considerarla parte de un proceso social. Dada su naturaleza de producto complejo —que trasciende enteramente el objeto en sí— la vivienda debe considerarse más bien como “*una configuración compleja de servicios habitacionales*”.

Por otra parte, la necesidad de tener en cuenta que —desde la perspectiva de los más pobres— debe priorizarse su valor de uso. Lo cual implica no desdeñar el valor de cambio —aún en las situaciones de mayor pobreza funcionan activamente los submercados— sino tenerlo presente para operar dispositivos de desmercantilización en el seno de las políticas.

Por último, la consideración de la heterogeneidad y dinámica de los procesos residenciales de los sectores de población, que una gestión más integral debería atender. Las *trayectorias residenciales* de la población constituyen un emergente por lo general poco tenido en cuenta, y que resulta de fundamental importancia en

los procesos orientados por la reproducción de la vida (la necesidad) más que por la reproducción política o del capital.

Estas breves consideraciones sólo tienen por objetivo incentivar su lectura, con la esperanza de que finalmente podamos profundizar el debate ampliamente postergado en Argentina, sobre la necesidad de reconocer el proceso real de producción de la ciudad, para formular políticas y estrategias de gestión mucho más justas y apropiadas a las necesidades habitacionales de una gran parte de la población. Debate que, sin duda, deberá tener a la *gestión local del hábitat* en un lugar central.

Raúl Fernández Wagner ²

² Director de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Introducción

“Quien quiere hacer el bien debe hacerlo en los pequeños detalles. El bien general es la coartada de los patriotas, de los políticos y los bribones”

(Bateson, 1992)

La situación habitacional actual, con los rasgos que la identifican: extrema pobreza, marginación, acelerada urbanización, fragmentación socio-territorial, no es sino otro de los puntos abarcados por la palabra crisis que constituye hoy el denominador común de nuestros tiempos.

Desde hace más de dos décadas, políticos y científicos sociales de las más diversas orientaciones, vienen incorporando la crisis al lenguaje cotidiano al punto tal de haber integrado este fenómeno a nuestro sentido común. Es decir, lo tomamos como un hecho dado. Así, en el imaginario colectivo, la crisis cobra aliento propio y nos acecha a todos por igual.

Pareciera ser que la reducción violenta de los imaginarios y las realidades de los últimos tiempos ha impuesto límites tan fuertes, que hemos sido sumidos en una orfandad teórica y política de propuestas superadoras. Mientras tanto la pobreza y sus formas de manifestarse, persisten para los países del sur.

Acompañando un proceso de dimensiones globales y más allá de las debidas diferencias entre ellos, nuestros países están asistiendo a un cambio de modelo de crecimiento y distribución: progresivamente se han ido abandonando aquel modelo iniciado en la segunda posguerra, caracterizado fundamentalmente por la fuer-

te presencia estatal en la producción y distribución de bienes y servicios, evaporándose aquella faceta distributiva del Estado basada en la noción de universalidad y derecho ciudadano.

La globalización y la política neoliberal imperante en América Latina, como factores extra-locales determinantes de políticas, complementariamente con arraigados mecanismos y factores de índole nacional, acentúan actualmente la pobreza y la exclusión social, permitiendo que un vasto sector de nuestras sociedades quede al margen de las intervenciones que parecen programadas sólo para unos pocos.

La política habitacional argentina, habitualmente dirigida desde el Banco Hipotecario Nacional y por los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) a través de la Ley FONAVI, no ha permanecido inmune a estos cambios y fluctuaciones sufriendo importantes transformaciones en el transcurso de los últimos años.

Las decisiones desde organismos centrales, que establecían el perfil y las intervenciones habitacionales del país, así como los modelos paternalistas del Estado y “la promesa del efecto “derrame” que proponía a los pobres recibir algo en la medida que los ricos se saturen, se agotaron” (Programa CYTED, 1999).

En la década de los '90 se inicia una tendencia distinta: descentralizar fondos del Estado nacional a las provincias y de éstas a los municipios; llevar recursos al ámbito municipal, que tiene mayor contacto con la demanda y mayor capacidad potencial de gestión y acción.

Se trata, por lo tanto, de un desafío: en la medida en que las estructuras municipales no sean capaces de actuar eficazmente van a quedar debilitadas frente a esta tendencia.

Ante esta situación resulta clave analizar críticamente las capacidades técnicas, políticas y de gestión, así como el nivel de integralidad, el grado de participación y de articulación de actores con que se gestionan las políticas socio-habitacionales desde los ámbitos locales.

Identificar los modelos de gestión que actualmente llevan a cabo los gobiernos locales, así como sus impactos y aspectos críticos, resulta indispensable a fin de optimizar y potenciar modos de gestión superadores que permitan, bajo el nuevo rol facilitador que se les ha asignado, enfrentar eficazmente el grave problema habitacional que padecen muchos de los municipios pequeños y medianos del país.

La importancia y la vigencia del tema que motiva esta publicación, se asienta entonces en:

- El desarrollo y la transformación que han experimentado los gobiernos locales en la última década, como tendencia generalizada y progresiva.
- El grave problema socio-habitacional que se padece, el cual plantea la necesidad de implementar acciones que lo enfrenten eficazmente, particularmente desde el ámbito local.
- La aguda crisis de gobernabilidad, la cual exige nuevas formas de incorporación de todos los actores sociales y formas asociadas de gestión, donde el sector popular no sólo sea reconocido sino también incluido.
- La necesidad de formar recursos humanos especializados en el tema.
- El requerimiento de consolidar las capacidades de gestión y ejecución de los gobiernos locales, ante las exigencias que los programas nacionales e internacionales imponen.

La transformación que se busca a partir la solución del problema habitacional no se limita entonces a los efectos de un mero cambio favorable del hábitat físico, sino a los efectos del proceso que conduce a ese cambio como experiencia de vida de sus protagonistas. Así, no sólo el hábitat físico debe proveer condiciones y estímulos favorables, sino que aparece como indispensable que el proceso de gestión, que incluye la transformación

del hábitat físico, se constituya también en una experiencia social e institucional transformadora.

Bajo este marco teórico y a partir de la vinculación directa con tres municipios intermedios de la Región Centro del país (específicamente provincias de Córdoba y Santa Fe), *el presente trabajo intenta contribuir en la producción de sistematizaciones críticas y nuevos conocimientos referidos a los modos con que actualmente los gobiernos locales gestionan sus políticas socio-habitacionales.*

Se parte de la hipótesis que sostiene que estos modos de gestión se caracterizan por contar con fuertes condicionantes políticos; insuficiente capacidad institucional instalada; escaso grado de integralidad en las acciones propuestas y bajo nivel de participación y articulación actoral promovidos desde el ámbito local, lo cual condiciona fuertemente el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a las problemáticas socio-habitacionales que se presentan.

El texto parte de una introducción al conocimiento del tema específico. En la misma se expone una breve síntesis de la situación socio-habitacional argentina a la que se la confronta con las políticas estatales desarrolladas durante las últimas décadas.

En una segunda etapa se propone la identificación y el relevamiento de los modos de gestión de políticas habitacionales desarrolladas en tres municipios intermedios de la Región Centro del país, a partir del análisis de casos-proyecto escogidos determinísticamente por los propios equipos municipales involucrados.

La tercera etapa analiza los modos de gestión desarrollados por estos municipios, detectando sus aspectos críticos y su nivel de impacto; y en la cuarta y última etapa se elaboran conclusiones y se formulan inicialmente estrategias superadoras.

Esta progresividad en la aproximación a la temática planteada es la que permite al lector ir desde la reconstrucción general del

contexto o escenario local, hasta un conocimiento pormenorizado de los modos de gestión desarrollados en los casos-proyecto seleccionados para cada municipio.

De esta manera, la obtención de indicadores de referencia o puntos de entrada que permitan optimizar y potenciar modos de gestión superadores a los actuales resulta el principal objetivo de este libro, con el fin de posibilitar un abordaje más eficaz de la problemática socio-habitacional que muchos de nuestros municipios padecen.

1. LA SITUACIÓN SOCIO-HABITACIONAL ARGENTINA

Toda política estatal implica “un conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982).

Por tal razón resulta necesario, antes de procurar analizar la política habitacional y los procesos de gestión llevados a cabo en materia de vivienda por un determinado país o gobierno, conocer en profundidad esa “cuestión que despierta atención, interés o movilización” entre los actores de toda la sociedad. Ya que sin este previo conocimiento, todos los juicios que pudieran emitirse sobre las acciones desarrolladas resultarían infundados.

Éste es el motivo por el cual iniciamos diagnosticando con precisión la evolución de la situación socio-habitacional de Argentina, como punto de partida para analizar críticamente las políticas habitacionales implementadas a lo largo de su historia, para luego establecer a partir de estos dos ejes (situación socio-habitacional y políticas implementadas) los nuevos desafíos que se presentan, así como el rol actual y futuro que les compete a los gobiernos locales en esta cuestión.

Ahora bien, la vivienda forma parte privilegiada de la organización social y no puede ser analizada al margen de la misma. No es una simple mercancía que se pone en el mercado, y que una vez que es vendida se convierte en patrimonio o en capital que

vuelve a ser invertido reproduciéndose a sí mismo y generando notables beneficios a quienes disponen de los instrumentos de poder necesarios para su organización y control. La vivienda es un bien que al ser habitado se convierte en hogar, lo que la transforma en algo personal e íntimo que pasa a formar parte de la vida social como espacio privilegiado de la vida humana. Al convertirse en escenario marca y condiciona los distintos roles sociales en que se traducen los distintos status que conforman la sociedad” (Alcalá, 1995). Es por ello que no puede entenderse ni estudiarse la vivienda (y consecuentemente la política habitacional) al margen de la estructura social, del contexto histórico imperante y del propio estilo de vida de sus habitantes, que la cargan de símbolos de apropiación familiar.

Esta necesidad social en sociedades fragmentadas y divididas como las actuales, donde una de las máximas expresiones de la exclusión y marginación social es principalmente la carencia de viviendas, constituye de por sí un derecho reconocido y propio de toda persona humana. Y así lo establece, programáticamente, nuestra Constitución Nacional en el Art. N° 14 bis, “ya que se expresa solamente en el plano de las declaraciones de intenciones, evitando el castigo y la sanción por su incumplimiento, impidiendo de esta forma que se convierta en realidad al estar en contradicción con otros derechos también fundamentales como son el de la propiedad y el del libre comercio” (Alcalá, 1995).

Sin embargo, a pesar de que su mera adquisición sin ser incluida en políticas integrales, constituye más una carga que un beneficio (muchas de las viviendas otorgadas por el Estado son devueltas o revendidas por la incapacidad de los usuarios de pagar los gastos impositivos, servicios y el mantenimiento que generan), la vivienda puede concebirse como la “tercera piel” del hombre. Piel que se logra progresivamente de acuerdo a las posibilidades y recursos familiares, en un proceso individual de obtención de autonomía personal y familiar que va mutando a lo largo de los años.

Entendiéndola de esta manera, la vivienda no puede considerarse un bien estanco, algo que se obtiene y que permanece inmutable a lo largo de la vida, sino que como el mismo hombre, va transformándose. Por lo que *debemos entender a la vivienda como una configuración de servicios (los servicios habitacionales) que deben favorecer la satisfacción de las necesidades humanas primordiales (específicamente la de protección), y como un proceso complejo en el que intervienen diversos factores en su configuración: económicos, sociales, culturales, simbólicos, etc.*

Sin embargo, en nuestros medios persiste aún la idea de concebir a la vivienda como unidad física y como bien de cambio, cuyo origen es la misma renta del suelo. Es esta visión la que ha tergiversado la concepción del déficit habitacional, reduciéndolo a la mera cantidad de viviendas a construir.

Contrariamente a esta postura y bajo el convencimiento de que la cuestión habitacional no puede ser diagnosticada y analizada sin percibir el contexto social en el cual se inserta, es que resulta necesario incluir el análisis de indicadores sociales, demográficos, laborales y económicos, a fin de definir e identificar la situación que caracteriza a nuestro país. Ya que *el análisis de la situación habitacional de una región determinada consiste no sólo en el estudio de las condiciones de vivienda resultantes de los procesos socio-económicos acontecidos en dicho universo geográfico, sino además, de las distintas políticas de vivienda llevadas a cabo a lo largo de los periodos temporales considerados* (Yujnovsky, 1984).

1.1. La situación habitacional latinoamericana

Durante la última década del siglo XX en Latinoamérica, conjuntamente con el resto del mundo, comienza a gestarse un pro-

fundo cambio y realineamiento internacional, los cuales han generado un quiebre histórico, donde las transformaciones en el contexto político y económico impactaron fuertemente en el ámbito social, dejándolo desprovisto no sólo de recursos sino también de contención.

En materia habitacional esto ha implicado que el déficit mundial de viviendas afecte a más de 4.000 millones de personas, mientras que el déficit de viviendas en América Latina llega a 35.000.000 o, según fuentes más pesimistas, a 50.000.000 unidades deficitarias.

Esto significa que, tomándose los criterios de precariedad y hacinamiento, anualmente deberían construirse en Latinoamérica más de 2.626.625 viviendas (Salas Serrano, 1992).

Requerimientos mínimos de construcción anual de viviendas en América Latina

Jurisdicción	Necesidad de nuevas viviendas		
	Total	Urbanas	Rurales
Latinoamérica	2.626.625	1.888.587	738.038

“La tabla se realizó asumiendo que el 95 % de la población vive en viviendas familiares permanentes, y que la media de ocupación por vivienda es de cuatro personas en las zonas urbanas y de cinco en las zonas rurales”.

Fuente: Salas Serrano (1992).

A esto se debe adicionar el abultado crecimiento poblacional que se posee, ya que tanto el *índice abrumador de crecimiento demográfico* para Latinoamérica (una tasa prevista del 138 % para el período 1980-2025), como su *creciente tasa de urbanización* agravan el problema, indicando tras la triplicación poblacional pronosticada para América Latina en los próximos 40 años, un recrudecimiento notable de la problemática habitacional.

En 1980, el 65,4 % de la población latinoamericana vivía en ciudades, ocupando el 1 % de su inmenso territorio. Actual-

mente este porcentaje asciende al 75,7 %, existiendo 27 núcleos urbanos que sobrepasan el millón de habitantes. “América Latina tiene la tasa de crecimiento más alta entre los países menos desarrollados, sumando un total de 260 millones de habitantes urbanos y contando con las dos más grandes megaciudades del planeta: México y Sao Paulo” (Salas Serrano, 1992).

Este proceso de urbanización (que es parte del modelo de desarrollo adoptado por los países de América Latina) se considera como uno de los factores que agravaron el problema habitacional imperante.

Unido a ello *se estima que hoy 140 millones de latinoamericanos viven en la pobreza*. En materia de vivienda significa que el 35 % de las familias no alcanzarían, aún dedicando la totalidad de sus ingresos durante seis años, a reunir el precio de una vivienda mínima, formando la legión de la llamada “demanda insolvente”.

1.2. La situación argentina

a. Población

Los fenómenos expuestos poseen su repercusión en nuestro país. A nivel poblacional el resultado del Censo del 2001 permite afirmar que, contrariamente a lo sucedido durante el período agro-exportador donde la migración externa contribuyó a que la población nacional se multiplicara siete veces superando el aporte del crecimiento vegetativo (Lattes, 1974), la Argentina continúa la tendencia de bajo crecimiento, cuya desaceleración ya se registró a partir de la crisis mundial del '30 como consecuencia del efecto combinado del rápido descenso de la natalidad y el detenimiento del flujo migratorio europeo.

Población: Volumen.

Total mundial y República Argentina, 1650-2000.

POBLACIÓN MUNDIAL Y DE ARGENTINA 1650-2000		
Año	Mundial	Argentina
1650	545,0	0,3
1800	905,6	0,6
1900	1608,0	5,0
1950	2.515,0	17,0
1990	5292,0	32,6
2001	6057,0	36,2

Fuentes: INDEC - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001.

D. H. Wrong - *La población*, Ed. Paidós, 1968.

INDEC. Dpto. de Sistematización e Integración “Situación y Evolución Social- Capítulo I Población”, 1988 (inédito).

Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations - Population Division New York, 1990.

Sin embargo, frente al decrecimiento poblacional se ha producido *un constante aumento de la población urbana*, pasando de un 62,25% para 1947, a un 91,5% de personas asentadas en ciudades para el año 2001.

La población urbana ha crecido a través de los censos en mayor proporción que la población total, aunque dicho proceso de urbanización no se ha desarrollado en todas las provincias en un mismo momento.

Las ciudades comenzaron así a tener un rol protagónico en el desarrollo de sus actividades secundarias y terciarias, que paralelamente con la introducción de tecnologías agrícolas y el consecuente ahorro de mano de obra, produjeron el despoblamiento del campo. Entre 1947 y 1960 el sector rural operó como expulsor de población, al mismo tiempo que el desarrollo industrial y la necesidad de mano de obra operaron como centros atractores de población o concentración de mano de obra fabril.

De esta manera el país pasó de tener 26 centros poblados de más de 50.000 habitantes en 1947 a contar con 55 centros de estas

características para el '91, hasta alcanzar el número de 65 ciudades de esta naturaleza en el 2001.

A su vez, con respecto a la distribución relativa de la población por regiones y provincias, puede verificarse desde principios de siglo una *notable concentración en la región metropolitana* (Capital Federal, Gran Buenos Aires y región pampeana), la cual agrupa al 66,5 % de la población total del país (INDEC, 2001).

Resumiendo:

- ***Existe una notable desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional:***
 - 1980: 27.949.480 habitantes.
 - 1991: 32.615.528 habitantes (variación '80-'90 del 16,7 %).
 - 2001: 36.260.160 habitantes (variación '90-'01 del 11,1 %).
- ***Tasa de crecimiento vegetativo (natalidad-mortalidad):***
 - 1980: 16,50 ‰
 - 1991: 13,70 ‰
 - 2001: 10,60 ‰
- ***Tasa media anual de crecimiento:***
 - 1980: 18,00 ‰
 - 1991: 14,70 ‰
 - 2001: 10,10 ‰
- ***Se registra también un alto porcentaje de población urbana o concentración en ciudades:***
 - 1947: 62,20 % (26 centros poblados de más de 50.000 habitantes)
 - 1991: 85,50 % (55 centros poblados de más de 50.000 habitantes)
 - 2001: 91,50 % (65 centros poblados de más de 50.000 habitantes)
- ***Se verifica un marcado desequilibrio de asentamiento poblacional por regiones, con concentración en la región metropolitana y pampeana. Sólo la provincia de Buenos Aires y la región pampeana reúnen a casi el 66,5 % de la población nacional.***

b. Hogares y familias

Complementariamente al desarrollo poblacional resulta interesante destacar que en relación a la cantidad de hogares, se puede verificar un aumento de los mismos para los períodos 1991 y 2001¹, siendo los datos que aquí se exponen necesarios para evaluar, en una etapa posterior, el déficit habitacional que sufre el país por hogares. A saber:

Hogares: Cantidad de hogares particulares

Total país. Período intercensal 1980-2001

Jurisdicción	1980	1991	2001
Total país	5.999.559	8.927.289	10.073.625

Fuente: INDEC- Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001.

Hogares: Hogares particulares según tipo de hogar

Total país. Período intercensal 1980-2001

Juris.	1980					
	Hog. Unip.	Hogar multipersonal familiar				Hog. mult. no fliar.
		Total	Hogar nuclear	Hogar extendido	Hogar Comp	
Total país	10,1	89,9	65,7	26,7	7,5	(*)

Juris.	1991					
	Hog. Unip.	Hogar multipersonal familiar				Hog. mult. no fliar.
		Total	Hogar nuclear	Hogar extendido	Hogar Comp	
Total país	13,5	85,5	74,9	22,5	2,6	1,1

¹ Debe considerarse que para el Censo de 1980 viviendas y hogares fueron la misma unidad de cuenta, mientras que para el 1991 y el 2001 se adoptaron definiciones específicas para cada uno de los conceptos, razón por la cual se ha roto la comparabilidad intercensal.

Juris.	2001					
	Hog. Unip.	Hogar multipersonal familiar				Hog. mult. no fliar.
		Total	Hogar nuclear	Hogar extendido	Hogar Comp	
Total país	15,0	84,2	75,1	023,2	1,7	0,82

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001.

(*) El Censo del '80 no incluye esta categoría, la cual agrupa a los hogares caracterizados por la ausencia de un núcleo conyugal primario, es decir, compuestos por personas sin vínculos parentales.

A su vez otro dato importante a considerar es el de tipos de hogares. Así, los indicadores analizados tienden a dar como resultado el descenso de hogares extendidos (integrados por un núcleo conyugal primario más otros parientes) y compuestos (integrado por un núcleo conyugal primario más otros parientes y no parientes), con la consecuente *formación de familias más pequeñas, difundiéndose el tipo de familia nuclear* (formados por un núcleo conyugal primario), producto de la urbanización que ha estimulado la reducción del tamaño familiar, ha favorecido el acceso de la mujer a los servicios de salud, a la educación avanzada y al mercado laboral (CEPAL, 1993).

Sin embargo, *hay una proporción importante de variantes no nucleares* dependiendo del desarrollo socio-económico de cada región, así como de sus dinámicas demográficas tradicionales (Ana Núñez, 1998). El leve crecimiento de hogares extendidos durante el período '91-'01 puede responder a un retorno a modalidades de co-habitación como estrategia para hacer frente a la aguda crisis por la que atravesó el país durante esta última década.

Por otra parte los datos censales analizados permiten inferir un *aumento de los hogares unipersonales para el total país*, no sólo por razones de opciones personales sino por el envejecimiento de la población con su consecuente viudez.

A su vez, las variaciones en relación al modelo tradicional de familia se visualizan en la composición de hogares con jefa mu-

jer. Ya que si bien se mantiene la *preeminencia del jefe varón*, el aumento del porcentaje en los primeros (19,2 % de jefas mujeres en 1980; 22,3 % en 1991 y 27,7 % en el 2001 ²) manifiesta la *evolución de la jefatura femenina*. Existiendo también una relación directa entre ésta y la completud de familia, verificándose *preeminencia de jefas mujeres en hogares incompletos* (para el 2001, el 56,7 % de hogares unipersonales poseían jefatura femenina).

La mayoría de mujeres en el país se demuestra además por el *decrecimiento de la relación de masculinidad* (número de varones por cada 100 mujeres), variando desde 1970 y 1991 entre 98,6 % y 95,0 % respectivamente, hasta alcanzar según los datos del Censo del 2001, un 94,9 %. (INDEC, 1993 y 2001).

Resumiendo:

- **Cantidad de hogares en el país:**
 - 1980: 5.999.559 hogares.
 - 1991: 8.927.289 hogares.
 - 2001: 10.073.625 hogares.
- **Existe una preeminencia de hogares nucleares e incremento de los mismos en el período intercensal 1980-2001, en detrimento de los hogares extendidos (reducción de los mismos del 26,76 % al 23,2 %) y compuestos (del 7,51 % al 1,7 %) durante el período considerado.**
 - 1980: 65,72 % de hogares nucleares.
 - 1991: 74,90 % de hogares nucleares.
 - 2001: 75,10 % de hogares nucleares.
- **Los datos analizados permiten inferir un incremento de los hogares unipersonales en el lapso temporal de referencia, por opciones personales y envejecimiento de la población con su consecuente viudez.**
 - 1980: 10,10 % de hogares unipersonales.
 - 1991: 13,50 % de hogares unipersonales.
 - 2001: 15,00 % de hogares unipersonales.

² INDEC - Censos Nacionales de Población y Vivienda - 1980, 1991 y 2001.

- ***Las variaciones en relación al modelo tradicional de la familia se verifica en la composición de hogares con jefa mujer. Si bien se mantiene la preeminencia del jefe varón, el aumento del porcentaje de hogares con jefa mujer se verifica en los siguientes datos:***
 - 1980: 19,2 % de hogares con jefatura femenina.
 - 1991: 22,3 % de hogares con jefatura femenina.
 - 2001: 27,7 % de hogares con jefatura femenina.
- ***En relación al tipo de jefatura y completud de la familia, existe una preeminencia de jefas de hogar en los hogares incompletos (56,7 % de jefas mujeres en hogares unipersonales).***
- ***La mayoría de mujeres en el país se demuestra además por el decrecimiento de la relación de masculinidad, variando desde 1970 al 2001 entre 98,6 % y 94,9 % respectivamente.***

c. Actividad, empleo y desempleo

La situación ocupacional resulta la base principal de las condiciones materiales de vida de la población. Además de su significación económica, es una de las actividades que más fuertemente organiza la cotidianeidad en los sujetos y las familias, es un factor de socialización de las mismas y las provee de todo un mundo de relaciones y valoraciones personales (Beccaria L., López N., 1995).

Entre las transformaciones político-económicas que impactaron fuertemente en el ámbito social, el proceso de reconversión productiva (décadas '80-'90) tuvo sin dudas impactos significativos sobre el mercado de trabajo, observándose fenómenos tales como el *incremento de la desocupación, aumento de la incertidumbre de los ocupados acerca de la continuidad de la relación laboral, aumento de la cantidad de puestos en condiciones de precariedad y baja constante de ingresos.*

Así, paradójicamente, la Argentina de 1990 y de los últimos años estuvo más cerca de los otros países latinoamericanos en cuanto a su situación de empleo y salarios que lo que estaba cuarenta años atrás (V. Tokman).

La evolución reciente está caracterizada por la *inestabilidad macroeconómica* que sufrió la Argentina durante los '80, la cual culminó con los procesos inflacionarios del '89 y '90. A partir del '91 la estatización de la economía (Plan de Convertibilidad) y la baja inflación, permitieron el crecimiento de la economía pero no lograron mejorar el panorama respecto al empleo.

Así, la tasa bruta de actividad para el total país ascendió gradualmente durante el período considerado.

Sin embargo la tasa de empleo en el país se ha mantenido estable hasta el '94 producto de una coyuntura relativamente favorable como resultado de la reactivación productiva y del crecimiento del empleo, verificado a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad lanzado en 1991 (Monza, 1993), para descender luego y repuntar desde 1997-1998, superando inclusive las tasas registradas al inicio de los '90.

Actividad: Evolución de las tasas brutas de actividad, empleo y desempleo.

Total país- Período intercensal 1991- 2004.

Aglo.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000 ¹	2001 ²	2004
TBA	39,5	40,2	41,0	40,8	41,4	41,9	42,3	42,4	42,7	42,7	s/d	45,7
TE	37,1	37,4	37,1	35,8	34,5	34,6	36,5	36,9	36,8	36,4	s/d	38,2
TD	6,00	7,00	9,30	12,2	16,6	17,3	13,7	13,2	13,8	14,7	18,3	16,3

Fuentes:

INDEC - Situación de la evolución social- Síntesis N°4- 1998- Tomo I.

TBA: Tasa bruta de actividad.

TE: Tasa de empleo.

TD: Tasa de desempleo.

(1) Fuente: EPH Indicadores socioeconómicos para los 28 aglomerados urbanos- Ondas octubre 2000 y octubre 2003.

(2) Fuente: Universidad Católica de Córdoba- *Argentina en emergencia. Aspectos estructurales y coyunturales*, en base a últimas actualizaciones del Ministerio de Economía e INDEC (Abril, 2002)

Paralelamente *la tasa de desocupación se mantuvo en un alza permanente*, llegando a valores elevados en los años 1995-96. A partir de ese año la tasa de desempleo, según datos brindados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), osciló entre valores cercanos

al 14 y el 18 %, *viéndose incrementada notoriamente con la crisis desatada a finales del 2000 y principios del 2001, donde el desempleo creció hasta alcanzar el 18,3 %*, ratificando la tendencia que mencionáramos acerca de la *escasa incidencia que el crecimiento económico y productivo ha producido sobre la disminución del desempleo en el país*. Sin embargo, para el último bienio se verifica una disminución importante del mismo a partir de la implementación de *Planes de Empleo bajo subsidios* nacionales o provinciales, sin que éstos sean fuentes genuinas de trabajo.

A esta tasa de desempleo se le debe adicionar un considerable aumento de la tasa de actividad, particularmente desde el '95, cuando la población salió en busca de trabajo debido a las expectativas favorables de encontrar ocupación cuando la economía estaba en expansión, o por el contrario, debido a la necesidad de mantener el ingreso familiar tras su contracción acelerada (trabajo adicional).

De esta manera *el rumbo económico a nivel nacional se caracterizó en los últimos años por ser altamente recesivo*, lo cual ocasionó reiterados cierres de empresas y fuentes de trabajo, motivos de *grandes revueltas sociales* ante un panorama de *crisis política y dirigencial*.

En los años comprendidos entre 1994 y 1999 la industria argentina expulsó a 145.000 trabajadores aún a pesar de que las cargas patronales se redujeron a la mitad, el costo laboral se redujo más del 20 % por deterioro en los salarios, se redujo el costo de indemnizaciones por accidentes de trabajo y los convenios laborales se flexibilizaron (*Diario Clarín*, Feb. 2000).

A su vez se produjeron *cambios en la estructura del empleo*: cayó el empleo público tras las privatizaciones; se tercerizaron tareas; disminuyó el empleo manufacturero industrial (el 90 % de los nuevos empleos en la década del '90 fueron del sector servicios, de los cuales el 80 % fue de baja productividad y de calidad deteriorada); creció la informalización y la precarización laboral (el 85 % de los empleos nuevos correspondieron al sector informal y de ellos el 40 % correspondió a la microempresa).

A su vez, “la fuerza de trabajo global se ha ido haciendo comparativamente más chica, más femenina y más adulta” (Torrado, 1992), manifestando el cambio de composición que ha sufrido la Población Económicamente Activa (PEA) (Núñez, 1998).

De esta manera el desempleo aparece como un fenómeno policlasista, que aunque no alcanza a los sectores más altos afecta a sectores tradicionalmente seguros constituyendo el fenómeno que se denomina la “*desestabilización de los estables*” (Castel, 1995).

La centralidad del mercado, la ausencia de protección, y el riesgo de privación absoluta, se interrelacionan y constituyen así las particularidades de la experiencia del desempleo actual.

La estigmatización aparece así como una experiencia clásica, por lo cual se impulsa la mercantilización de competencias que hasta el momento no eran capaces de generar valor a partir de *mecanismos grupales y comunitarios de sobrevivencia* (economía social, clubes de trueque, comedores comunitarios, emprendimientos productivos familiares, etc).

Actividad: Evolución de la tasa de sub-ocupación y sobre-ocupación. Total país ¹. Período intercensal 1991- 2004.

Aglom.	1991		1993		1995		1997 ²	
País	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.
	8,4	37,8	9,6	39,1	12,9	34,0	13,6	37,0

Aglom.	1998		1999		2000		2004	
País	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.	Sub-ocup.	Sobre ocup.
	13,6	s/d	14,3	s/d	14,7	34,5	16,6	29,6

Fuente: INDEC, Encuestas Permanentes de Hogares - Octubre 1991, 1997, 2000 y 2004 - Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales.

¹ Hasta mayo de 1995 eran 25 los aglomerados comprendidos en el relevamiento : Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Bahía Blanca - Cerri, Gran Catamarca, Gran Córdoba, Corrientes, Gran Resistencia, Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Gran Paraná, Formosa, Jujuy - Palpalá, Santa Rosa - Toay, La Rioja, Gran Mendoza, Po-

sadas, Neuquén - Plottier, Salta, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo, Río Gallegos, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Santiago del Estero - La Banda, Ushuaia - Río Grande y Gran Tucumán - Tañi Viejo. A partir de octubre de 1995 se incorporaron: Concordia, Río Cuarto y Mar del Plata - Batán.

- ² En el cálculo de este total no se incluyó a Comodoro Rivadavia en 1997 para no afectar la comparabilidad entre los dos años, ya que en el '91 este aglomerado no se relevó.

Otro indicador de la calidad de la ocupación es la *prevalencia de la sub-ocupación*, ya que no debe olvidarse que durante estas últimas décadas, el mercado de trabajo estuvo caracterizado por la *precarización y la flexibilidad laboral*.

Para el caso específico que nos ocupa, la tasa de sub-ocupación presentó hasta la fecha para el total país una tendencia ascendente, mientras que la sobre-ocupación descendió durante el período 2000-2004.

De esta manera, considerando la tasa de desempleo (16,3 %) y adicionándole los sub-ocupados (16,6 %) *se verifica que actualmente el 33 % de la población económicamente activa posee problemas laborales*.

Esta situación tiene su contrapartida, como veremos más adelante, en una *extensión de las condiciones de pobreza*.

Resumiendo:

- *El proceso de reconversión productiva (década '80-'90) tuvo sin dudas impactos significativos sobre el mercado de trabajo, observándose fenómenos tales como: **incremento de la desocupación, aumento de la incertidumbre ocupacional en lo que respecta a la continuidad laboral, aumento de la precariedad de los empleos y baja constante de los ingresos.***
- *La estatización de la economía (Plan de Convertibilidad) y la baja inflación durante la década del '90 permitieron el crecimiento de la economía, pero no lograron mejorar el panorama respecto al empleo.*

- *La tasa de desempleo en el país trepó de un 6,00 % a un 16,30 % desde 1991 al 2004, alcanzando su punto máximo en el 2001 con un 18,30 %. Actualmente el 33 % de la población económicamente activa posee problemas laborales.*
- *El desempleo se manifiesta como un fenómeno policlasista que aunque no alcanza a los sectores más altos de la población, afecta también a los sectores tradicionalmente seguros: lo que se denomina “desestabilización de los estables”.*
- *Se produjo en las últimas décadas una expansión del empleo informal.*
- *Otra de las características es el cambio que se produjo en la fuerza de trabajo global, que se ha ido haciendo más chica, más femenina y más adulta (Torrado, 1992).*
- *Existe un alto índice de sub-ocupación urbana (del 8,4 % al 16,6 % de 1991 al 2004) producido por el crecimiento de la desocupación y el escaso crecimiento del empleo.*
- *Si bien entre 1991 y el 2004 se registra un descenso de la sobre-ocupación, la misma conserva valores importantes producto de la precarización y flexibilización laboral, que fuerza la búsqueda de trabajos adicionales para subsistir.*

d. Producto e ingreso

Ya se señaló que uno de los elementos centrales de la política de ajuste a partir de 1976 fue la contención salarial. Según Beccaria (Beccaria, 1993) la proporción de las remuneraciones de los asalariados en el PBI se redujo del 43 % en 1970-1973 al 30 % en 1990, lo que significa que *la distribución del ingreso tanto personal como familiar se ha hecho más desigual, y en promedio los ingresos fueron reducidos en aproximadamente un 35 % entre 1980-1990.*

Los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) indican que los ingresos de los ocupados no asalariados o independientes y de los jubilados han visto deteriorar sus haberes en una proporción

aún mayor. En relación a los primeros (asalariados), el lento crecimiento y aún decrecimiento del empleo formal generó una presión de oferta en mercados que enfrentaban una débil demanda como consecuencia del estancamiento económico global y de la reducción de otros tipos de ingresos. Las dificultades que enfrentó el sistema de seguridad social, agudizado por el deterioro de las remuneraciones explican la pérdida del valor real de los haberes de los pasivos desde mediados de los '70. De esta manera, actualmente *entre el 65 y el 95 % de la mano de obra informal se caracteriza por no tener contrato de trabajo, y entre el 65 y el 80 % no tiene acceso ni a la seguridad social ni cuenta con cobertura de salud.*

Esta situación se concentra particularmente en los sectores históricamente desfavorecidos, ya que las reducciones afectan y son más intensas para las personas y hogares de menores ingresos.

Esta tendencia declinante que puede registrarse desde la década del '70, más allá de acotadas instancias de mejoría que no consiguieron consolidarse, se agravó en el primer semestre del 2002, viéndose acentuada por la devaluación de la moneda nacional y el consecuente aumento de precios, lo cual se ha traducido en una *marcada marcha regresiva de la distribución del ingreso.*

Ingreso: Población con ingreso - Evolución de la participación en el ingreso ¹ total individual de cada quintil de población. Total país (25 aglomerados urbanos) ^{2,*} - Período intercensal 1991-2001.

Aglom.	1991					1997					2001 *	
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
País	5,9	9,4	13,8	20,6	50,4	4,6	9,4	14,2	21,1	50,7	4,1	53,1 %

Fuente: INDEC, Encuestas Permanentes de Hogares, onda Octubre 1991 y 1997.

¹ La participación en el ingreso para el total de aglomerados de cada quintil de población corresponde a un promedio ponderado de la población que en cada aglomerado pertenece a ese quintil.

² En el cálculo de este total no se incluyó a Comodoro Rivadavia en 1997 para no afectar la comparabilidad entre los dos años, ya que en el '91 este aglomerado no se relevó.

(*) Estas cifras para el 2001 corresponden a mediciones efectuadas solamente para Capital Federal y Gran Buenos Aires (Fuente: Consultora Equis).

Los datos muestran que mientras el estrato ubicado en el primer quintil de ingresos, percibía el 5,9 % de los ingresos para el año 1991, el quinto estrato percibía para el mismo año el 50,4 % de los ingresos (o sea una diferencia de 44,5 % a favor de los ingresos más altos). Aproximadamente un 50 % del total de los ingresos se concentraron en este último estrato, lo cual evidencia una alta desigualdad en la distribución.

El año 1997 muestra aún una concentración mayor. En tanto el primer quintil descendió un punto, aumenta el cuarto con una leve disminución en el último quintil. Estas leves diferencias entre los estratos considerados no alcanzaron a modificar sustancialmente la desigual distribución de los ingresos. *A fines del 2001, sólo en Capital Federal y el Gran Buenos Aires, el 20 % de la población más rica se quedaba con el 53,1 % de los ingresos y el 20 % más pobre sólo con el 4,1 %.*

Ingreso: Distribución de ingresos: relación * entre primer y quinto quintil.

Aglomerado	1991	1997	2001
País	8,54	11,02	12,95

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro anterior.

(*) La relación se plantea en función de la brecha de ingresos (cantidad de veces en que el 1º quintil está contenido en el 5º).

Según Artemio López de la consultora Equis, “ésta es la peor brecha de desigualdad en la distribución de los ingresos de la que se tiene registro estadístico, superando incluso a las registradas en las ondas hiperinflacionarias de los años 1989, 1990 y durante la crisis del Tequila”. Además, mientras la desigualdad alcanzada durante el período 1989-90 tuvo una corta duración y se debió a la explosión de los precios (hiperinflación), desde 1995 en adelante la distancia entre ricos y pobres se ubicó con una tendencia alcista por el aumento del desempleo, la baja de salarios y el crecimiento de la marginalidad social.

A su vez, la evolución de *la distribución del ingreso familiar per cápita fue similar a la seguida por el ingreso personal*, aunque debe tenerse cuidado al extrapolar los resultados del comportamiento de los ingresos a lo que sucede con el bienestar, ya que el ingreso no siempre refleja adecuadamente el nivel de bienestar de la unidad de gasto.

En relación a la participación de cada quintil de ingreso per cápita familiar en el ingreso total para el total país, se verifica la hipótesis sostenida anteriormente: *el 13,8 % de la población concentra casi el 50 % de los ingresos, mientras que casi el 52 % de la población sólo percibe el 17 % de los ingresos totales* (INDEC, 1998 y EPH, mayo 2003).

Esta tendencia significa una brecha marcada entre ingreso y población, reflejo de la inequidad existente.

Resumiendo:

- *Las características del mercado laboral se ven reflejadas en una **reducción de los ingresos y un aumento de la concentración de los mismos**, siendo dichas reducciones más intensas para los perceptores y hogares de menores ingresos. Es de destacar que la relación entre el primer y el quinto quintil de la población trepó del 8,54 para el año '91, al 12,95 para fines del 2001.*
- *A mediados del 2003, el 13,8 % de la población concentraba casi el 50 % de los ingresos, mientras que el 52 % más pobre sólo percibía el 17 % de los ingresos totales.*

e. Pobreza

Este franco deterioro que manifiesta la economía del país a partir de la estrategia del modelo de desarrollo aperturista iniciado a mediados de los '70, está sin duda caracterizado por una *estrategia de neto corte de exclusión social*.

A modo de ejemplo, podemos decir que en 1974 sólo el 4 % de los hogares tenían un ingreso per cápita inferior al valor de la línea de pobreza, mientras que en 1992, cerca del 20 % de las familias percibían un ingreso que no les permitía adquirir una canasta mínima de consumo (Beccaria, 1993). En abril del 2001 el 26,2 % de los hogares del total de los aglomerados urbanos contemplados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (35,9 % de la población del país) se encontraban por *debajo de la línea de pobreza*, mientras que para mayo del 2003 (EPH, onda Mayo 2003) este valor ascendía al 42,6 % de los hogares (54,7 % de la población argentina) y los hogares bajo la línea de indigencia alcanzaban el 17,9 % del total (26,3 % de la población nacional)¹.

Según Minujin (Minujin, 1992), el achicamiento del producto bruto, la caída generalizada de los ingresos, la creciente dispersión de los mismos y un mercado de trabajo más segmentado, dieron como consecuencia una sociedad que se reestructura en el contexto de un país que se empobrece. El efecto de ello se verifica en un *aumento de los hogares pobres*.

Si bien la pobreza no es un fenómeno nuevo en la Argentina, hasta 1970 estaba circunscripta a los bolsones de pobreza urbana o villas miserias de las principales ciudades. Es decir, la pobreza se concentraba en los emergentes o transicionales.

Durante los '70 se verifica una *caída de la incidencia de la pobreza estructural*, debido fundamentalmente a que fue un período de gran inversión pública, *pero el deterioro de los ingresos*

³ Según el INDEC, para Abril del 2003, la Canasta Básica Total, determinante de la línea de corte que se establece como Línea de Pobreza era de \$ 232,30 por unidad de referencia o adulto equivalente. Mientras que la Línea de Indigencia, establecida a partir del cálculo de la Canasta Básica Alimentaria era de \$ 106,55 por unidad de referencia o adulto equivalente. A modo referencial, la Canasta de Indigencia del INDEC para una familia tipo (matrimonio y dos hijos menores) para esa misma fecha fue de aproximadamente \$ 328, mientras que la Canasta Básica de alimentos y servicios se estimaba en \$ 715.

llevó a que comenzara un persistente aumento del tamaño del grupo de los pauperizados, es decir, comenzó a verificarse una caída de las condiciones de vida de quienes no eran pobres (básicamente las capas medias-bajas).

Se inicia así un persistente proceso de masiva movilidad descendente.

Pobreza: Incidencia de la pobreza. Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas ⁴. Total país- Período intercensal 1980-2001.

Jurisdic.	1980			1991			2001		
	Pobl. total	P. en HNBI	%	Pobl. total	P. en HNBI	%	Pobl. total	P. en HNBI	%
Total país	27.432.999	6.683.623	24,4	32.245.467	6.231.861	19,3	36.260.130	9.500.154	26,2

Fuentes: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 y Encuesta Permanente de Hogares 2001.

Si analizamos la incidencia de la pobreza en los hogares particulares para 1991, podemos observar que *los hogares no familiares presentan mayores niveles de pobreza que las familias*. Dentro de los primeros (hogares no familiares) los unipersonales presentan mayores valores de pobreza que los multipersonales no familiares, debido a la posibilidad de estos últimos de una mayor cantidad de perceptores y fuentes de ingresos.

¹ Necesidades Básicas Insatisfechas: se consideran pobres aquellos hogares que evidencian falta de acceso a ciertos servicios considerados esenciales. Se establecen así los siguientes indicadores:

- hacinamiento en las viviendas (más de 2 personas por cuarto);
- tipo de vivienda (habitan viviendas precarias);
- saneamiento básico (habitan viviendas que no disponen de servicios higiénicos o no disponen de servicios higiénicos con arrastre de agua);
- deserción escolar (hay al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela) y;
- capacidad de subsistencia (cuando hay 4 o más personas por miembro ocupado, si el jefe tiene un nivel de instrucción igual o menor a segundo grado de primaria) (INDEC, 2001).

Entre las familias, mientras las nucleares y las extendidas sin núcleo presentan niveles similares de pobreza, *las extendidas o compuestas presentan los máximos valores* debido a que se conforman por allegamiento cohabitacional, producto de la precarización laboral y de estrategias familiares de vida como acciones de supervivencia inmediata.

Pobreza: Incidencia de la pobreza en los hogares particulares por tipo de hogar y de familias. Total país 1991.

Jurisd	1991							
	Total de hogares		Hogares no familiares					
			Total		Unipersonal		Multipers. no familiar	
	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI
Total país	16,5	83,5	18,7	81,3	18,8	81,2	17,6	82,4

Jurisd	1991							
	Familias							
	Total		Sólo nuclear		Extendid. o comp		Ext. o comp. sin núcleo	
	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI	Con NBI	Sin NBI
Total país	16,1	83,9	15,1	84,9	19,7	80,3	15,6	84,4

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991- Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales.

Pobreza: Población en hogares con NBI por cantidad de indicadores de privación que poseen. Total país. 1991.

Jurisdic.	TOTAL HNBI	% hogares	Cantidad de indicadores de privación			
			1	2	3	4
Total país	1.245.468	100	81,0	16,9	2,00	0,10

1- Hacinamiento.

2- Vivienda.

3- Condiciones sanitarias.

4- Asistencia escolar.

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991

El cuadro precedente permite inferir que el principal indicador de privación hasta la década del '90 resultaba ser el hacinamiento (80 % de hogares), acompañado por la precariedad de las viviendas (16 % de hogares) como segundo indicador. Los demás indicadores no presentaban notables incidencias, lo que evidencia el *alto nivel de envergadura que adquiere la cuestión habitacional en la determinación de la pobreza*.

Pobreza: Porcentaje de familias incompletas ¹, situación de pobreza y sexo del jefe.

Total país - 1991.

Jurisdic.	Situación de pobreza					
	Con NBI			Sin NBI		
	Total	Jefe varón	Jefa mujer	Total	Jefe varón	Jefa mujer
Total país	19,8	6,9	83,5	16,4	4,5	85,7

¹ Se refiere al porcentaje de familias incompletas con respecto al total de familias nucleares.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991- Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales.

En relación a la completud de los hogares y la situación de pobreza según los datos disponibles hasta el momento (Censo 1991), se verifica que *de los hogares con NBI, la mayoría (más del 80 %) corresponde a los que poseen jefatura femenina*.

Resumiendo:

- *Se verifica una caída de la incidencia de la pobreza estructural, aunque se infiere un aumento de los pauperizados.*
- *Para mayo del 2003 el 42,6 % de los hogares (54,7 % de los habitantes del país) se encontraban por debajo de la Línea de Pobreza, mientras que el 17,9 % de los mismos (26,3 % de la población nacional) eran indigentes.*

- *Existe una mayor concentración de la pobreza en los hogares no familiares, especialmente en los unipersonales.*
- *Por otra parte, en los hogares familiares, son los extendidos y compuestos los que concentran los mayores índices de pobreza. Estos fenómenos encuentran estrecha relación con la preeminencia de jefatura femenina en estos tipos de hogares.*
- *Ya que los hogares con jefatura femenina son los que presentan mayores porcentajes de NBI.*
- *La población en hogares con NBI en el último período censal ha crecido de un 19,3 % en 1991 a un 26,2 % en el 2001.*
- *El principal indicador de privación es el hacinamiento, unido a indicadores de subsistencia no satisfechos por los llamados “nuevos pobres”.*
- *La cuestión habitacional es uno de los aspectos que mayor envergadura posee en la determinación de la pobreza.*

f. Situación habitacional

El análisis de la situación habitacional de una región determinada consiste en el estudio de las condiciones de vivienda resultantes de los procesos socio-económicos y de la aplicación de políticas de vivienda a lo largo de los períodos considerados (Yujnovsky, 1984).

Para tal fin, una vez consideradas variables de alta incidencia en la determinación del nivel social de un país como resultan las expuestas, es que resulta necesario analizar para el total país y los períodos intercensales determinados, el nivel de precariedad, el hacinamiento, la condición de tenencia, la infraestructura y los servicios básicos, como indicadores indispensables para definir la situación habitacional más allá de la concepción de la vivienda como simple hecho físico, para luego analizar las distintas políticas implementadas en las últimas décadas.

Para ello se detalla a continuación el diagnóstico que se desprende de la información captada por los Censos Nacionales de 1980, 1991 y 2001 (aunque de este último sólo se dispone de información parcial ya que faltan sistematizar datos de las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero).

Al respecto es importante resaltar la falta de comparabilidad en los conceptos de hogar y vivienda entre los registros de 1980 y 1991, ya que para el primero el hogar y la vivienda fueron tomados como una misma unidad. No fue así en el Censo del '91, donde las definiciones fueron específicas para cada uno de estos conceptos ⁵. Por

⁵ A saber:

- *Hogar censal* ⁶: grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, comparten sus gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen un hogar.
- *Vivienda*: recinto constituido para alojar a las personas o utilizados para tal fin.
- *Casa*: vivienda con salida directa al exterior.
- *Casa tipo B*: son aquellas que no cuentan con baño con descarga de agua, que no tienen distribución de agua por cañería dentro de la vivienda y/o tienen piso de tierra.
- *Casa tipo A*: todas las que no son deficitarias, son las llamadas viviendas buenas.
- *Rancho o casilla*: vivienda con salida al exterior. El rancho tiene generalmente paredes de adobe, mientras que la casilla está construida con materiales de baja calidad y de desecho.
- *Departamento*: vivienda con baño y cocina propios, en la que se entra por patios, zaguanes, ascensores, escaleras o pasillos interiores de uso común.
- *Casa de inquilinato*: vivienda con salida independiente al exterior construida o remodelada deliberadamente para que tenga varios cuartos con salida a uno o más espacios de uso común. Algunas formas son conocidas como conventillos. Cada casa de inquilinato es la única vivienda en cuyo interior se reconocen los hogares particulares que la habitan.
- *Pensión u hotel*: vivienda donde se alojan en forma permanente hogares particulares en calidad de pensionistas.
- *Local no construido por habitación*: lugar no destinado originariamente a vivienda, pero que está habitado el día del Censo.
- *Vivienda móvil*: que puede transportarse a distintos lugares.
- *Viviendas recuperables*: presentan rasgos de precariedad por falta de termi-

otra parte el Censo del 2001 no relevó el número de viviendas, lo cual dificulta la elaboración de dicho indicador para este período.

f.1. Precariedad y hacinamiento

Si consideramos la evolución del tipo de vivienda en los dos últimos períodos intercensales ('80 y '91), se puede observar en el total del país un leve incremento en la categoría Departamentos (17,82 % a 18,25 %) y en las Viviendas tipo A (76,81 % a 77,03 %), aunque ha disminuido el porcentaje de Viviendas B (de un 30,18 % a un 22,97 %) y los Ranchos o casillas (de un 11,83 % a un 6,94 %). Esto conduce a pensar que entre el '80 y el '91 se ha producido una *disminución de las viviendas recuperables e irrecuperables, y un consecuente incremento de las viviendas buenas*, lo cual reflejaría una mejor situación en el parque habitacional en lo que respecta a niveles de precariedad. Sin embargo se verifica a su vez *un incremento notable de la categoría Otros, que comprende a las viviendas móviles, inquilinatos y locales no construidos con fines habitacionales*.

Viviendas particulares: distribución por tipo (en miles).

Total país- Período intercensal 1980- 1991.

1980							
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Depto.	Otros
		Casa					
		Total	A	B			
País	7.103	4.932	3.788	1.143	834	1.266	64

naciones o instalaciones incompletas o ausentes, pero pueden ser recuperadas mediante las obras necesarias. Dentro de ellas se encuentran las tipo B y los inquilinatos.

- *Viviendas irrecuperables*: aquellas que deben ser reemplazadas, debido a la calidad de los materiales con que han sido construidas. Se incluyen en esta categoría las viviendas precarias como ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales, viviendas móviles, hoteles y pensiones.

1991							
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Depto.	Otros
		Casa					
		Total	A	B			
País	8.515	6.136	4.727	1.409	591	1.554	232

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC- Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991- Serie C- Tomo I.

**Vivienda: Porcentaje de viviendas particulares ocupadas.
Total país- Período intercensal 1980- 1991.**

1980							
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Depto.	Otros
		Casa					
		Total	A	B			
País	100	69,43	76,81	30,18	11,83	17,82	0,90

1991							
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Depto.	Otros
		Casa					
		Total	A	B			
País	100	72,06	77,03	22,97	6,94	18,25	2,73

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC- Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991- Serie C- Tomo I.

**Vivienda: Déficit por precariedad y hacinamiento por cuarto (en miles).
Total país. Período intercensal 1960- 1991.**

Jurisd.	Total viviendas particulares ocupadas (en miles).			% viviendas deficitarias por precariedad			% de viviendas con más de 2 personas por cuarto		
	1960	1980	1991	1960	1980	1991	1960	1980	1991
Total País	4.456	7.103	8.515	41,5	28,8	24,5	21,7	18,5	24,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC- Censo Nacional de Población y Vivienda 1991- Serie C.

Es de hacer notar que el Censo del '60 presenta una tipología habitacional que no discrimina la categoría de “casas independientes, de departamentos o pisos” y, por otra parte, subvalúa a los inquilinatos y viviendas precarias y tiene una definición distinta de vivienda» (Ana Núñez, 1998).

Con respecto a las condiciones de precariedad y hacinamiento, se reitera la *disminución importante del porcentaje de viviendas deficitarias por precariedad* durante los periodos considerados: de un 41,5 % en el '60 a un 24,5 % en el '91.

Sin embargo se observa un *incremento importante en el porcentaje de viviendas con hacinamiento por cuarto para el total país*, variando del '80 al '91 de un 18,5 % a un 24,7 %. Este indicador agrupa a los hogares cuya relación entre personas y cuartos es igual o mayor a dos.

Hogar/ Vivienda: Hacinamiento personal por tipo de vivienda (%)
Total país- 1991- 2001

Categoría	Tipo de vivienda							
	Casa				Dpto.		Otros	
	A		B		100 %		100 %	
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	'91	'01	'91	'01	'91	'01	'91	'01
Total país	16,89	11,94	47,49	43,44	12,88	8,86	49,77	53,97

Fuente: INDEC- Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001.

Por otra parte, al considerar el hacinamiento por cuarto según el tipo de vivienda para el último período censal, se verifica que las viviendas buenas (Casa A y Departamentos) presentan valores que oscilan entre un 8,86 % y un 11,94 %, registrándose un descenso considerable en relación a 1991.

Mientras tanto las Viviendas tipo B (aún a pesar de haber también disminuido sus porcentajes de hacinamiento personal) y la categoría Otros (que incluye ranchos, casillas, local no construido con fines habitacionales y móvil) alcanzan porcentajes próximos y superiores al 50 % (43,44 % y 53,97 % respectivamente). Lo cual evidencia que más de la mitad de estas viviendas presentan hacinamiento personal o por cuarto.

Si comparamos hacinamiento personal y precariedad, observamos que del total del parque habitacional de viviendas ocupadas, un alto porcentaje de las mismas corresponde al Tipo A y Departamentos, es decir que *casi el 80 % de las viviendas son buenas pero presentan un promedio del 11 % de hacinamiento*.

En tanto, las Tipo B e inquilinatos alcanzan un porcentaje menor que las viviendas buenas, pero presentan un hacinamiento crítico, del cual se infiere que casi la mitad de estas viviendas consideradas como “recuperables” requieren una doble mirada: mejora/ completamiento y ampliación.

En cuanto a las viviendas precarias irrecuperables, si bien presentan un porcentaje muy pequeño del total del parque habitacional, más de la mitad de ellas padecen hacinamiento.

Lo descripto corrobora la hipótesis de que *a mayores condiciones de precariedad se acentúan los porcentajes de hacinamiento por cuarto*.

Hogar/ Vivienda: Hacinamiento de hogares.
Total país- Período intercensal 1980- 1991.

Jurisdic.	Total viviendas particulares ocupadas				Hacinamiento de 2 o más hogares por vivienda *	
	1980		1991		1991	
Total país	7.103.853	100 %	8.515.441	100 %	317.002	3,72 %

Fuente: INDEC- Censo Nacional de Población y Vivienda 1991- Serie B- N° 4.

(*) Imposible de determinar evolución 1980- 91, ya que en el Censo del '80 vivienda y hogares son una misma unidad.

Respecto al *hacinamiento de dos o más hogares por vivienda* (hacinamiento de hogares), cabe destacarse que considerando sólo la información aportada por el Censo de 1991 (ya que el Censo 2001 impide el registro de este indicador al no relevar número de viviendas), el mismo *alcanzaba para dicho perío-*

do valores cercanos al 3,72 %. Una de las razones que pueden explicar el fenómeno del hacinamiento de hogares en nuestro país, resulta el decrecimiento salarial y la inestabilidad laboral, lo cual favorece el retorno al hogar paterno de los hogares jóvenes, o bien la continuidad dentro del mismo de los nuevos hogares como otras formas de cohabitación por allegamiento.

En síntesis, podemos afirmar que *un 30 % de los hogares del país padecían en 1997 situaciones deficitarias por precariedad o hacinamiento*. “De este porcentaje la mitad (50 %) resolvería sus problemas mediante refacción o completamiento, mientras que algo más del 30 % necesitan una vivienda nueva ya sea porque viven en una vivienda precaria a reemplazar o porque la comparten con otro hogar. Los restantes (19 %) deben ampliar o mudarse a una vivienda más grande para resolver su problema de hacinamiento por cuarto” (Jiménez, 2000) o personal. A saber:

Hogares/ Vivienda: Situación habitacional- síntesis.

Total país-1997.

Situación habitacional	Hogares	%
Total	8.183.626	100
Hogares que padecen situaciones deficitarias	2.480.047	30,3
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	373.996	4,6
Hogares que ocupan viviendas precarias recuperables	1.255.297	15,3
Hogares que padecen hacinam. por cuarto en viv. no precarias	467.266	5,7
Hogares que padecen hacinamiento de hogar	383.488	5,7
Hogares no deficitarios	5.703.579	69,7

Fuente: Jiménez (2000).

Vivienda: Importancia relativa de cada situación deficitaria sobre el total de situaciones deficitarias. Total país-1997.

Hogares que padecen situaciones deficitarias	2.480.047	100 %
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	373.996	15,1 %
Hogares que ocupan viviendas precarias recuperables	1.255.297	50,6 %
Hogares que padecen hacinam. por cuarto en viv. no precarias	467.266	18,8 %
Hogares que padecen hacinamiento de hogar	383.488	15,5 %

Fuente: Jiménez (2000).

Recurriendo a fuentes más actualizadas y considerando los datos disponibles del Censo 2001, *en todo el país se observa una disminución del porcentaje de hogares en situación deficitaria* (aproximadamente 9 % menos que en 1991), y en la mayoría de las provincias de registra un *descenso en el número absoluto de hogares con problemas habitacionales*. Puede concluirse, en consecuencia, que *se ha logrado estabilizar la situación habitacional y en muchas jurisdicciones iniciar la reducción del déficit habitacional*” (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, 2003).

f.2. Régimen de tenencia

Otro indicador considerado de importancia para el presente diagnóstico es el relacionado con el régimen o situación de tenencia de la vivienda, y su evolución en los periodos considerados.

Esta evolución indica una *disparidad entre situaciones legales e ilegales muy pronunciada*, alcanzando un 94,21 % y 5,79 % res-

pectivamente según datos del Censo 2001. Esto pone de manifiesto una *evolución favorable, ya que aumentó en la última década la proporción de hogares que tienen una condición legal*, y disminuyeron los ilegales de alta inestabilidad.

Sin embargo la categoría de propietarios no trae aparejado necesariamente mejores condiciones habitacionales, ya que influyen otros factores como el precio de la tierra, la calidad de la construcción y la localización. Verificándose inclusive que *a mayor precariedad se registra mayor nivel de irregularidad en la tenencia de la vivienda*.

Hogar/ Vivienda: Porcentaje de hogares particulares por situación de tenencia de la vivienda.

Total país - Período intercensal 1980-2001.

Jurisd.	Situaciones legales												Situaciones no legales		
	Total			Propietario de vivienda y terreno			Inquilino			Relación de dependencia			Prestamo-propietario de vivienda, otros		
	'80	'91	'01	'80	'91	'01	'80	'91	'01	'80	'91	'01	'80	'91	'01
Total país	87,3	82,0	94,2	67,7	63,0	s/d	14,8	13,8	s/d	4,8	5,2	s/d	12,7	18,0	5,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

El Censo del '80 no divide categorías de "propietarios de vivienda y terreno", sino abarca todo bajo la categoría "propietario".

En 1980 la categoría ignorado fue distribuida porcentualmente entre las otras categorías, por lo que se procedió a hacer lo propio con los ignorados de 1991 para evitar extraer conclusiones erróneas.

A pesar de la notable evolución, el dato sobre la cantidad de hogares que están ocupando la vivienda en un marco de alta inestabilidad, tanto porque se la prestan, la han ocupado de hecho o porque el terreno donde se asientan no les pertenece, es sin duda uno de los problemas habitacionales que requiere solución, y que debería ser especialmente contemplado en la formulación de propuestas para resolver la problemática habitacional.

f.3. Áreas de localización de las viviendas

Vivienda: Hogares según características del área de localización de la vivienda.

Total país - 1997.

Tipo de barrio	%
Total	100
Villa de emergencia	1,9
Asentamiento irregular	0,7
Barrio con calle de tierra	4,9
Barrio con viviendas precarias	20,8
Barrio de vivienda de interés social	11,3
Otro tipo de barrio (barrio sin ninguna de las características anteriores categorías)	60,3
Sin especificar	0,1

Fuente: Jiménez (2000).

Vivienda: Hogares según localización y precariedad de vivienda.

Total país-1997.

Localización de la vivienda	Total	Viviendas irrecuperables	Viviendas recuperables	Viviendas no deficitarias
Total	100 (8.183.627)	100 (373.996)	100 (1.255.297)	100 (6.554.334)
Villa de emergencia y asentamientos	2,6	28,9	6,7	0,4
Barrios con deficiencias urbanas (1)	25,8	49,9	65,8	17,3
Barrios sin problemas urbanos (2)	71,6	21,3	27,5	82,3

Fuente: Jiménez (2000).

No pudiéndose entender la vivienda al margen de la calidad urbana del área donde se asienta, para el total país podemos verificar que *el 40 % de los hogares se encuentran asentados en áreas con deficiencias urbanas*. A su vez sólo el 21 % de las

viviendas irrecuperables y el 27 % de las viviendas recuperables se localizan en barrios sin problemas urbanos, mientras que el 82 % de las no deficitarias se localizan en este tipo de áreas barriales.

f.4. Infraestructura, servicios y saneamiento básico.

Así como existe una correlación entre vivienda y área urbana donde ésta se localiza, también existe una alta vinculación entre tipo de barrio y disponibilidad de infraestructura y servicios urbanos. *Si bien la mayoría de la población del país (entre un 80 y 90 % de los hogares) dispone de ciertas infraestructuras urbanas frente a su vivienda* (recolección de basura, alumbrado público, red eléctrica, red de agua), *se carece en proporciones importantes de otras* (pavimento, veredas, desagües pluviales entubados, cloacas y gas).

A su vez, estos porcentajes descienden proporcionalmente a la calidad de barrio considerado, verificándose que *a menor calidad barrial, menor disponibilidad de infraestructura.*

Vivienda: Hogares según disponibilidad de infraestructura urbana frente a su vivienda. Total país-1997.

Infraestructura	Absolutos	%
Recolección diaria de basura	7.657.068	93,6
Alumbrado público	7.653.783	93,5
Calle pavimentada	5.280.331	64,5
Veredas completas	4.924.841	60,2
Desagüe pluvial entubado	4.770.960	58,3
Red eléctrica	8.102.518	99,0
Red de agua corriente	7.093.000	86,7
Red de cloacas	4.931.558	60,3
Red de gas	5.860.577	71,6

Fuente: Jiménez (2000).

Vivienda: Hogares según disponibilidad de infraestructura urbana frente a su vivienda y características del área de localización.

Total país - 1997.

Infraestructura	Villas miseria y asentamientos	Barrios sin problemas urbanos	Barrios con deficiencias urbanas
Recolección diaria de basura	60,9	98,6	83,8
Alumbrado público	65,3	98,2	84,3
Calle pavimentada	18,4	84,7	13,7
Veredas completas	7,0	81,2	7,6
Desagüe pluvial entubado	13,4	77,0	11,5
Red eléctrica	93,8	99,9	97,9
Red de agua corriente	82,5	94,1	67,0
Red de cloacas	22,4	76,2	20,4
Red de gas	17,3	84,5	41,9

Fuente: Jiménez (2000).

Resulta importante destacar que “dos componentes sustantivos de la calidad de vida de la población refieren a la disponibilidad de agua potable y de un sistema de desagüe cloacal adecuado. Entre las situaciones que más se distancian respecto a estas metas habitacionales, prioritarias desde el punto de vista de las políticas sociales, se encuentran las *viviendas que no cuentan con distribución de agua por cañería dentro de la vivienda y las que carecen de retrete con descarga de agua*” (INDEC, 1997).

Si observamos lo que se ha producido en los períodos intercensales '80-'91, se verifica un incremento en las viviendas particulares ocupadas que tienen distribución de agua por cañería dentro de la vivienda.

Por otra parte, según el Censo 2001, *el 84,11 % de los hogares poseían distribución de agua por cañería dentro de sus viviendas*, el 12,51 % poseía cañería fuera de la vivienda pero dentro de su terreno, restando sólo un 3,38 % de hogares que se abastecían desde cañerías ubicadas fuera de su terreno.

Viviendas particulares ocupadas: Procedencia y sistema de abastecimiento de agua según tipo de vivienda. Total país. Período intercensal 1980-1991.

Provisión y procedencia del agua.	Tipo de vivienda											
	Viv. particulares ocupadas		Casa A		Casa B		Depto.		Inquilin.		Rancho, precaria y otros	
	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91
Total viviendas	100	100	53,3	55,5	16,1	16,7	17,8	18,5	0,9	0,7	11,8	8,6
Por cañería dentro de la vivienda	72,8	77,4	73,2	71,7	1,1	2,4	2,4	23,0	0,8	0,4	0,8	2,5
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	9,6	15,1	--	--	66,0	73,3	2,5	1,9	1,8	1,2	29,7	23,6
Fuera del terreno	17,6	7,5	--	--	51,4	48,5	--	2,0	0,6	0,5	46,8	49,0

(*) El Censo del '80 no discrimina la procedencia del agua entre las categorías «Por cañería dentro de la vivienda» y «Fuera de la vivienda pero dentro del terreno», por ello se indica al pie del cuadro los porcentajes generales en relación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC- Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 Tomo I: País por provincias.

Una lectura general nos permite afirmar que las Casas A y los Departamentos ofrecen los mayores porcentajes en cuanto a provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, en tanto que las Casas B y las restantes categorías alcanzan porcentajes por debajo del 2,5 %.

No obstante la mejoría producida, la definición “por cañería dentro de la vivienda” merece una atención especial en cuanto a la forma de abastecimiento o procedencia del agua, pues si se considera agua potable a aquella proveniente de la red pública, no todas las viviendas no deficitarias por precariedad cuentan con ella. En el caso particular de las Casas A se verifica que para el total país sólo el 77 % dispone de este servicio, en tanto que el resto obtiene el agua de perforación, pozo u otra procedencia, con lo cual no queda garantizado su control de potabilidad.

Al respecto debería reflexionarse el incremento que se observa para el total país de viviendas que tienen cañería fuera de la misma pero dentro del terreno, que si bien constituye una mejora progresiva, puede verse cuestionado si se considera que el 46 % de las Casas B obtienen agua de perforaciones. Por otro lado esta categoría de casas presentan los números más abultados respecto a este tipo de abastecimiento y, además muestran un aumento de casi el 10 % en las últimas décadas.

Finalmente, nuestra tercera categoría hace referencia a aquellas viviendas particulares ocupadas que no tienen cañería de agua dentro del terreno, aquí las Casas B, Ranchos, Precarias y otros presentan los porcentajes más elevados, y aunque para los períodos intercensales considerados se observa una mejoría, es evidente la *relación que existe entre el tipo de vivienda y los servicios de provisión y abastecimiento de agua*.

Otro indicador de importancia, como ya mencionáramos anteriormente en cuanto a la calidad de vida de la población, se relaciona con el *servicio sanitario con que dispone la vivienda*. Las mismas pueden ser categorizadas entre las que tienen inodoro o retrete con descarga de agua y las que no lo tienen.

Para el 2001, *el 83 % de los hogares poseían inodoro con descarga de agua* (56,8 % a red; 29,2 % a cámara séptica; y el 14 % restante a pozo ciego u hoyo), mientras sólo un 17 % poseía inodoro sin descarga de agua o bien no tenía inodoro.

En este sentido se observa un avance considerable respecto al parque de viviendas que tienen inodoro con descarga de agua. Los porcentajes más altos corresponden a las Casas A y Departamentos, y muy por debajo las Casas B y el resto de las categorías.

Debe además prestarse atención si la descarga se realiza a red pública o a otro sistema, observándose que para el total país el

porcentaje de viviendas con descarga a red pública no alcanza el 50 %.

Una observación con respecto al tipo de vivienda y el servicio sanitario confirma la hipótesis de que *a mayor precariedad, mayor deficiencia en los servicios*.

Ya que a pesar de que en el período intercensal '80-'91 se observaba una reducción de los porcentajes de viviendas que no tienen inodoro con descarga de agua, este porcentaje ha aumentado en las viviendas de mayor precariedad.

Viviendas particulares ocupadas: Servicio sanitario y disponibilidad de ducha o bañera según tipo de vivienda. Total país- Período intercensal 1980- 1991.

Provisión y procedencia del agua.	Tipo de vivienda											
	Viv. particulares ocupadas		Casa A		Casa B		Depto.		Inquilin.		Rancho, precaria y otros	
	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91	'80	'91
Total viviendas	100	100	53,3	55,5	16,1	16,7	17,8	18,5	0,9	0,7	11,8	8,6
Tiene retrete con descarga a:	77,1	84,8	69,0	65,5	4,4	8,8	23,0	21,2	0,90	0,5	2,6	4,0
Red pública	44,0	45,5	53,1	56,0	0,3	1,1	44,6	41,0	1,5	0,6	0,4	1,3
Otro sistema ¹	56,0	54,5	81,8	73,8	7,7	15,0	5,8	4,7	0,4	0,4	4,2	6,1
No tiene retrete con descarga de agua	22,9	15,2	--	--	55,3	60,0	0,7	2,0	0,9	0,9	43,1	37,1

(1) Otro sistema comprende todas aquellas viviendas que tienen inodoro o retrete con descarga a cámara séptica y a pozo ciego, o sólo a pozo ciego.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991. Tomo I: País por provincias.

Por su parte y *en cuanto a la accesibilidad al equipamiento y servicios urbanos*, puede inferirse la misma correlación verificada para la infraestructura: *a menor calidad barrial, menor accesibilidad a los mismos*, como se detalla a continuación:

Vivienda: Hogares según accesibilidad al equipamiento y servicios urbanos.

Total país - 1997.

Equipamiento y servicios urbanos	Menos de 5 cuadras
Cantidad de cuadras al transporte público	91,2
Cantidad de cuadras al teléfono público	85,2
Cantidad de cuadras a la Esc. Primaria Pública	69,1
Cantidad de cuadras de salita/ Centro barrial	35,0
Cantidad de cuadras a la farmacia	66,3
Cantidad de cuadras al banco	26,9
	Menos de 1 km.
Cantidad de km. a la Esc. Secundaria pública	58,2
Cantidad de km. al Hospital Público	25,2
Cantidad de km. a la comisaría	49,4

Fuente: Jiménez (2000).

Vivienda: Hogares según accesibilidad al equipamiento y servicios urbanos y características del área de localización.

Total país - 1997.

Equipamiento y servicios urbanos	Villa miseria y asentamientos	Barrios con deficiencias urbanas	Barrios sin problemas urbanos
Menos de 5 cuadras			
Cantidad de cuadras al transporte público	90,1	85,8	93,2
Cantidad de cuadras al teléfono público	67,3	71,8	90,6
Cantidad de cuadras a Esc. Primaria Pública	55,6	58,7	73,3
Cantidad de cuadras de salita/Centro barrial	47,4	36,4	34,0
Cantidad de cuadras a la farmacia	38,9	38,2	77,3
Cantidad de cuadras al banco	6,7	4,2	35,8
Menos de 1 km.			
Cantidad de km. a Esc. Secundaria pública	47,2	40,8	64,8
Cantidad de km. al Hospital Público	7,3	14,4	29,7
Cantidad de km. a la comisaría	34,1	31,7	56,3

Fuente: Jiménez (2000).

f.5. Situación habitacional según nivel de ingreso.

Un dato importante es el resultante del relacionar nivel de ingresos y distribución de los mismos con el grado de precariedad de la vivienda.

De esta forma, a partir de los datos disponibles se verifica que *alrededor del 50% de los hogares que habitan viviendas irrecuperables y recuperables se ubican en el primer quintil (20 % de más bajos ingresos) y sólo el 15 % del mismo estrato habita viviendas no deficitarias. Mientras tanto el 23 % de los hogares con viviendas buenas se ubican en el quinto quintil (20 % de más altos ingresos) cuando sólo alrededor del 4 % de dicho estrato se encuentra habitando una vivienda irrecuperable.*

Vivienda: Hogares según ingreso y precariedad de la vivienda.

Total país - 1997.

Ingresos	Viviendas irrecuperables	Viviendas recuperables	Viviendas no deficitarias
Total	100 (373.996)	100 (1.255.297)	100 (6.554.334)
Quintil 1	50,9	49,1	15,4
Quintil 2	18,7	26,3	18,1
Quintil 3	15,7	13,3	20,6
Quintil 4	9,7	7,2	22,1
Quintil 5	4,2	3,4	23,1
Sin especificar	0,9	0,7	0,6

Fuente: Jiménez, L. M. (2000) - *Actualización del diagnóstico de Situación Habitacional* - Dirección Nacional de Políticas Habitacionales - Subsecretaría de desarrollo Urbano y Vivienda - Secretaría de Obras Públicas - Ministerio de Infraestructura y Vivienda, a partir de la Encuesta de Desarrollo Social SIEMPRO - INDEC.

f.6. Situación habitacional y modo de construcción de las viviendas.

Analizando el modo de construcción de la vivienda, podemos inferir que mientras aproximadamente *el 60 % de los hogares no*

construyeron su vivienda (por haberla comprado construida o hacerla construir), *más de un 30 % de los mismos la autoconstruyó*.

Este último dato, junto con los mencionados anteriormente en relación al nivel de ingresos de la población afectada, resulta de suma importancia a la hora de diseñar programas y políticas habitacionales destinados a resolver los problemas de vivienda de estos hogares, ya que implica articular grandes proporciones de subsidio o de recursos varios, aportes de mano de obra por parte de los pobladores, y asesoramiento técnico adecuado para los mismos.

A su vez, el proceso de autoconstrucción (aún con asistencia técnica) abarca un tiempo mucho más largo que la construcción formal, ya que se basa en la progresividad de la vivienda hasta su completamiento. Esta consideración temporal también implica una adecuación importante (tanto política, técnica como financiera) a la hora de emprender acciones que potencien este tipo de construcción, comúnmente no favorecida por ningún mecanismo crediticio o financiero ⁷.

Vivienda: Hogares propietarios según el modo de construcción de la vivienda.

Total país- 1997.

Modo de construcción	Absolutos	%
Total	6.044.837	100
La autoconstruyó	1.900.732	31,4
La adquirió construida	2.758.787	45,6
La hizo construir	780.932	12,9
Adjudicatario de programa público	424.442	7,0
Otro	179.184	3,0
Sin especificar	760	0,0

Fuente: Jiménez (2000).

⁷ Según Mabel Jiménez (2000), sólo el 8,5 % de los hogares propietarios de vivienda autoconstruida ha recibido algún tipo de préstamo o crédito para acceder a la misma, proviniendo esta ayuda financiera preponderantemente de instituciones públicas.

f.7. Situación habitacional según regiones.

Ahora bien, existe una *gran heterogeneidad de situaciones entre las diferentes regiones del país*, verificándose acentuadas diferencias entre las mismas en relación a las condiciones de habitabilidad que ofrecen unas y otras a la población. Como puede observarse, *las regiones del Noreste y Noroeste argentino (NEA y NOA) son las que presentan situaciones habitacionales más desfavorables*, mientras que las de Cuyo y Patagonia presentan las más favorables.

Vivienda: Distribución porcentual de hogares según regiones y precariedad de la vivienda.

Total país - 1997.

Región	Total	Viviendas irrecuperables	Viviendas recuperables	Viviendas no deficitarias	Sin especificar
Total	100	4,6	15,3	80,1	0,0
NEA	100	6,9	32,4	60,6	0,1
Pampeana	100	3,6	13,3	83,1	0,0
Patagonia	100	2,4	11,0	86,6	0,0
Cuyo	100	2,4	13,1	84,5	0,0
NOA	100	3,5	36,3	60,1	0,1
Gran Bs. As.	100	5,8	11,6	82,6	0,0

Fuente: Jiménez (2000).

Esta tendencia se reitera tanto en relación a la tenencia como a la calidad de localizaciones, niveles de ingreso y porcentaje de hogares que residen en barrios de interés social, presentando las regiones NEA y NOA los mayores porcentajes de situaciones irregulares de tenencia (24 % y 22,4 % respectivamente de hogares en esta situación); localizaciones deficitarias (más del 40 % de los hogares habitan en villas, asentamientos o barrios en situaciones precarias); porcentaje de hogares en barrios de interés social (más del 40 % del parque urbano no deficitario de estas regiones son viviendas de interés social) y menores niveles de

ingreso per cápita (alrededor del 60 % de los hogares se ubican en los dos primeros quintiles) (Jiménez, 2000).

Resumiendo:

- ***Se verifica una evolución creciente del parque de viviendas ocupadas:***
 - 1980: 7.103.000 viviendas.
 - 1991: 8.515.000 viviendas.
- ***Existe una preponderancia de las viviendas tipo “casa” sobre el resto de las categorías.***
- ***Se verifica en el último período intercensal un notable aumento de las Casas A y Departamentos.***
- ***Las viviendas recuperables e irrecuperables han disminuido, y en consecuencia, se manifiesta un incremento de las viviendas buenas, reflejando una mejor situación habitacional en lo relacionado a condición de precariedad.***
 - 1980: 28,8 % de viviendas deficitarias por precariedad.
 - 1991: 24,5 % de viviendas deficitarias por precariedad.
- ***El hacinamiento por cuarto (como otro indicador de relevancia en la determinación de la situación habitacional) muestra una tendencia ascendente.***
 - 1980: 18,5 % de hacinamiento personal.
 - 1991: 24,7 % de hacinamiento personal.
- ***La relación hacinamiento-tipo de vivienda permite verificar que a mayores condiciones de precariedad, mayor hacinamiento personal.***
- ***Aunque el 80 % del parque habitacional está compuesto por viviendas buenas, éstas presentan un importante porcentaje de hacinamiento personal (promedio 11 %).***
- ***Para 1991, el hacinamiento de hogares alcanzaba el 3,72 %.***

- ***El 94,21 % de los hogares son propietarios, inquilinos u ocupaban la vivienda por relación de dependencia laboral, mientras el 5,79 % restante presentan condiciones irregulares con respecto a la vivienda que habitan.***
- ***Se manifiesta una evolución favorable, ya que aumentó en la última década la proporción de hogares que tienen una condición legal, y disminuyeron los ilegales de alta inestabilidad.***
- ***Los datos disponibles permiten inferir que a mayor precariedad, mayor ilegalidad en la tenencia.***
- ***El 40 % de los hogares se encuentran asentados en áreas con deficiencias urbanas.***
- ***La mayoría de la población (entre un 80 y 90 % de los hogares) dispone de ciertas infraestructuras urbanas frente a su vivienda (recolección de basura, alumbrado público, red eléctrica, red de agua), aunque carece en proporciones importantes de otras (pavimento, veredas, desagües pluviales entubados, cloacas y gas).***
- ***A menor calidad barrial, menor disponibilidad de infraestructura.***
- ***Se verifica un incremento en las viviendas particulares ocupadas que tienen distribución de agua por cañería dentro de la vivienda.***
- ***Sólo el 77 % de las viviendas particulares ocupadas dispone del servicio de agua potable, en tanto que el resto obtiene el agua de perforación, pozo u otra procedencia, con lo cual no queda garantizado su control de potabilidad.***
- ***Si bien se observa una mejoría, es evidente la relación que existe entre el tipo de vivienda y los servicios de provisión y abastecimiento de agua.***
- ***Se observa un avance considerable respecto al parque de viviendas que tienen inodoro con descarga de agua.***

- ***El porcentaje de viviendas con descarga a red pública alcanza sólo el 50%.***
- ***A menor calidad barrial, menor accesibilidad a los servicios y equipamiento urbano.***
- ***Alrededor del 50 % de los hogares que habitan viviendas irrecuperables y recuperables se ubican en el primer quintil y sólo el 15 % del mismo estrato habita viviendas no deficitarias. Mientras tanto el 23 % de los hogares con viviendas buenas se ubican en el quinto quintil, cuando sólo alrededor del 4 % de dicho estrato se encuentra habitando una vivienda irrecuperable.***
- ***El 60 % de los hogares no construyeron su vivienda (por haberla comprado construida o hacerla construir), y más de un 30 % de los mismos la autoconstruyó.***
- ***Se verifican acentuadas diferencias en relación a las condiciones de habitabilidad que ofrecen las distintas regiones del país.***

1.3. Síntesis de la problemática socio-habitacional expuesta

El seguimiento de fuentes de información -estadísticas, censos, encuestas- que permiten conocer volumen, características, distribución espacial, tendencias pasadas y futuras, constituye la base fundamental a la hora de delinear políticas y tomar postura frente a distintos problemas (siempre interrelacionados) que manifiesta nuestra sociedad.

Por otra parte, la política estatal constituye el conjunto de tomas de posición del Estado que expresan una determinada modalidad de intervención del mismo con respecto a cuestiones socialmente problematizadas (Ozlack y O'Donnell, 1982). La situación

deficitaria a nivel habitacional que se padece resulta, para nuestro país, una de éstas.

Si bien los datos provisorios del Censo 2001 manifiestan *una disminución del porcentaje de hogares en situación deficitaria* concluyendo en que se ha logrado estabilizar y reducir el déficit, *ciertamente Argentina presenta una situación habitacional caracterizada por un 24,5 % de viviendas precarias al que se le adiciona un 24,7 % de viviendas con hacinamiento personal y un 3,72 % de hacinamiento familiar*. Para 1991 estos indicadores conformaban un *déficit habitacional que superaba el 30 % del parque habitacional existente*, lo que suponía 2.480.047 viviendas en condiciones deficitarias.

En síntesis, aproximadamente ***un 30 % de los hogares del país padecen situaciones deficitarias por precariedad o hacinamiento***. “De este porcentaje la mitad (50 %) resolvería sus problemas mediante refacción o completamiento, mientras que algo más del 30 % necesitan una vivienda nueva, ya sea porque viven en una vivienda precaria a reemplazar o porque la comparten con otro hogar. Los restantes (19 %) deben ampliar o mudarse a una vivienda más grande para resolver su problema de hacinamiento por cuarto” (Jiménez, 2000).

Estas cifras que a nivel matemático-estadístico parecen describir porcentajes fríamente numéricos, no resultan ser más que claras manifestaciones del deterioro progresivo de la situación socio-económica del país, incrementada por la aguda crisis de estos últimos años.

Este escenario es el que debe ser conocido a fin de poder analizar críticamente si las acciones desarrolladas y en curso cumplen con el efecto deseado, o si, por el contrario, las políticas implementadas han diferido ampliamente de las necesidades planteadas por la realidad nacional. Tarea ésta que se encara en el próximo apartado.

2. LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA

Si consideramos que *toda política habitacional resulta, a través de sus programas y proyectos, un instrumento que permite avanzar desde una situación problemática a otra que se estima adecuada*, el cruzamiento de datos en relación a población, hogares y familias, ingresos y pobreza efectuado, no sólo refuerza la concepción de la vivienda como forma privilegiada de la organización social y como configuración de servicios, sino que manifiesta la alta necesidad de conocer en profundidad la situación habitacional de la que se adolece a la hora de definir políticas estatales.

Sin esta clara y certera identificación de las situaciones problemáticas que se deberían abordar, y sin un diagnóstico integral que contemple el contexto con sus posibilidades, limitaciones y recursos, difícilmente se puedan analizar si las acciones desarrolladas para alcanzar la situación deseada han sido las adecuadas, ni tampoco inferir si las mismas carecieron del efecto deseado. Este análisis es el que se desagrega a continuación.

2.1. Estado y políticas públicas

a. El Estado como forma social

Hablar de políticas habitacionales implica necesariamente analizar las transformaciones que el Estado ha sufrido en los últimos años.

Entendemos al *Estado como una forma social, como una forma de relaciones*. El Estado es una forma rigidizada o fetichizada, para usar el término de Marx, de relaciones sociales. Es una relación entre personas que no parece serlo, es una relación social que existe en la forma de algo externo a las relaciones sociales. Esto constituye el punto de partida para entender la unidad entre los estados: todos son formas rigidizadas y aparentemente autónomas de relaciones sociales (J. Holloway y Picciotto, 1980).

Entender al Estado como forma de relación social implica que el desarrollo del mismo sólo puede ser comprendido como momento del desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, es decir como parte del desarrollo antagónico y sujeto a las crisis de la sociedad capitalista. Su existencia depende entonces de la reproducción de estas relaciones.

Estas funciones contradictorias se reflejan al interior del Estado como relaciones asimétricas y antagónicas que generan tensiones y sucesivas crisis, significando que el mismo está constituido, atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase. No es un bloque monolítico sin fisuras, sino que está por su misma estructura dividido (Poulantzas, 1978).

b. Aparatos y políticas: expresiones materiales del Estado

Este Estado con sus contradicciones y tensiones internas se materializa a través de un conjunto de aparatos: instituciones en las que se encarna (administración) y políticas públicas. Ambas materializaciones no son neutrales.

«El origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo de la realidad» (Oszlak, 1984). Por ello las contradicciones propias del orden social y los intereses sujetos a la estructura de dominación social son condensados por los aparatos institucionales.

A su vez, frente a situaciones o cuestiones socialmente problematizadas ⁸, el Estado toma posición a través de las denominadas políticas públicas, lo cual implica una multiplicidad de actores sociales tomando posición en torno al problema motivo de dicha política.

Estas materialidades son las formas de involucramiento del Estado ante situaciones problemáticas que requieren posiciones respaldadas por recursos de dominación, las cuales expresan un variable grado de coerción o consenso (Oszlak, 1984).

Ahora bien, esta formulación de políticas públicas no constituye un proceso unilateral de esfuerzos sistemáticos por controlar nuestras sociedades, apuntando a una estabilización del contexto social como condición necesaria para la subsistencia y el desarrollo del sistema, sino que además, es un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones entre las que el Estado y otros actores adoptan posiciones, como espacios ganados en dicha formulación (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Este proceso multiactoral se instrumentaliza a través de:

- *proyectos* (“referidos a la actividad de definir, estructurar, evaluar y formular un conjunto de acciones altamente interrelacionadas y circunscritas a un conjunto reducido de objetivos específicos”);
- *programas* (“cuerpos de secuencias y precedencias de acciones y flujos de recursos en función de objetivos y metas claramente definidos en un determinado tiempo y espacio”) y,

⁸ Según Oszlak y O'Donnell (1982) “una cuestión socialmente problematizada es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales”.

- *planes* (“conjunto de acciones en función de objetivos específicos a alcanzarse en un determinado tiempo, pudiendo contener varios programas”) (Sepúlveda Ocampo, 2000), debiendo existir una coherencia y articulación básica entre ellos.

Ahora bien, de la misma manera que el Estado, como momento del desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, ha sido reestructurado adecuándose al nuevo modo de acumulación, sus materialidades (aparatos y políticas estatales) se han ido integrando al movimiento del capital y constituyen un campo de conflicto entre intereses.

c. Estado capitalista: ciclos históricos

La abstracción del Estado, como tal, pertenece solamente a los tiempos modernos.

El feudalismo medieval se caracterizó por la unidad orgánica entre economía y política. La unificación de poder político y poder económico estaba en manos de los señores feudales. Pero la mera acumulación de dinero no implicaba todavía la relación de capitalización. Sin embargo las esferas de la vida basada en esa producción se caracterizaban por la dependencia personal, siendo lo político una característica también de la esfera privada.

Las relaciones capitalistas de producción del siglo XII y XIII se establecieron a través de las luchas del campesinado, y de la naciente clase media que buscaba liberarse de las dependencias de la Edad Medieval.

La abolición de la tenencia feudal de la tierra facilitó la acumulación del capital y la consolidación de la propiedad, bases para la oligarquía del siglo XVIII.

La respuesta de la clase dominante amenazada, en esta instancia la nobleza, fue el Estado absolutista, descripto por Anderson

como “un aparato de dominación feudal reposicionado y recargado —designado para hacer retroceder a la masa campesina”. Sin embargo, las luchas de la burguesía naciente transformaron al Estado absolutista, que pasó de ser un aparato para la defensa de la propiedad y el privilegio de la aristocracia a una institución cuya concentración de poder facilitó los cambios requeridos por las nacientes clases mercantil y manufacturera en la fase de acumulación primitiva.

Marx reconoce que la maquinaria centralizada del Estado fue forjada en la época de la monarquía absoluta, como un arma de la sociedad de clase media naciente en su lucha por emanciparse del feudalismo. Los privilegios de los señores feudales y clérigos medievales se fueron transformando en los atributos de poder de un Estado unificado.

La impresionante transformación técnica y productiva experimentada por Gran Bretaña hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, denominada *Revolución Industrial*, se originó en un florecimiento económico sostenido durante toda la centuria precedente. La existencia de capitales en abundancia y la maximización de las ganancias, así como el impresionante desarrollo comercial, impulsaría a que la industria acrecentara su producción.

*Este ciclo histórico respondió a una forma de acumulación correspondiente a la etapa liberal denominada laissez-faire, que se expresará en un Estado liberal capitalista; la forma de producción y reproducción de la sociedad, es decir la relación capital-trabajo, estuvo caracterizada por la sobre-explotación de la fuerza laboral y la ausencia de marcos regulatorios y de contención social*⁹.

⁹ Portes señala que las características del capitalismo del siglo XIX en relación a la fuerza de trabajo, son similares a las del actual régimen de acumulación (Portes, 1984).

Las guerras imperialistas y la crisis del '30 pondrán fin a este período y marcarán el inicio de un nuevo ciclo histórico, que se mantendrá hasta mediados de los '70. Es el denominado ciclo del *Estado Benefactor Keynesiano*.

Éste estuvo caracterizado por una *intervención estatal en la economía sin precedentes para mantener el pleno empleo, la provisión pública de una serie de servicios sociales universales cuyo objetivo fue la seguridad social, y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida como derecho social y no como problema de caridad pública*.

Estos cambios significaron notables conquistas para el sector obrero, y constituyeron también la convalidación del sistema capitalista a través de la legitimación del binomio capital-democracia y la articulación de los intereses de las clases populares a través del Estado, caracterizándose por lo que Portes denomina “la relación entre el proceso de proletarización y el Estado moderno” (Portes 1984). La articulación de este sector “formal” dentro de la economía se hizo realidad porque el Estado institucionalizó los resultados de la lucha de clases mediante la legislación laboral y mecanismos coercitivos.

En América Latina este proceso de acumulación se caracterizó por un modelo sustitutivo de importaciones que fluctuó entre gobiernos populistas y dictatoriales, y una alianza estratégica entre capital-trabajo.

A partir de la crisis del petróleo y la gran recesión económica de la década del '70, empezaron a resquebrajarse los cimientos del modelo de acumulación basado en el sistema fordista (y en América Latina el de sustitución de importaciones). Estos cambios a nivel global redefinieron también las modalidades de intervención estatal.

El Estado, a contramano de su prédica liberal-privatista, favoreció el enriquecimiento de ciertos grupos monopólicos restringiendo de manera drástica los gastos sociales. Para emprender

tal transformación “había que disciplinar entonces a la sociedad” (Castillo, 1991) desarticulando a los sectores populares mediante la imposición del terror dictatorial y el incremento de mecanismos de coerción.

Como modelo de acumulación en este ciclo histórico se impuso el modelo neoliberal a través del cual se gestó un proceso de concentración económica monopólica, profundizándose la transnacionalización de la economía, la desindustrialización y el fuerte endeudamiento externo, la desterritorialización estatal y el auge de las privatizaciones. Se produjo además un profundo cambio en la correlación de fuerzas sociales desfavorables a los sectores populares, que tuvo en la flexibilización laboral su nudo central a partir de los avances desreguladores y la apertura del mercado mundial. Ello implicó además una reorganización y el ajuste de la administración estatal central.

Se generó así una verdadera estrategia político-económico que resituó las bases de la dominación social, definiendo nuevas formas de legitimación y deslegitimación estatal, implicando un cambio profundo de las fronteras entre Estado-sociedad y los vínculos entre los diferentes grupos, clases y actores sociales que se habían configurado durante largas décadas (Thwaites Rey, 1999).

Esta reforma se orientó así a tornar funcionales las estructuras estatales a las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global.

Cohherentemente al proceso descripto, en la Argentina de los últimos años se ha producido un profundo y acelerado proceso de transformación del aparato estatal.

Este cambio aceleró y completó las reformulaciones que se venían gestando a partir de los '70. Sin embargo, las medidas que desmontaron la “matriz estado-céntrica” pueden identificarse a partir de 1989, cuando fue privatizado el grueso de las empresas públicas, y suprimidas o traspasadas a los estados locales buena parte de las funciones del Estado nacional.

Solamente desde una perspectiva ingenua o interesada podría sostenerse que esta gigantesca transformación estuvo precedida de una agenda estratégica, que estableciera las necesidades a partir de visualizar los grandes problemas de la sociedad argentina. Por el contrario, *“los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción del personal) fueron guiados por la combinación de un criterio estrechamente «fiscalista» de reducción de gastos y aumento de ingresos del sector público, con otro de generación de «oportunidades de negocios» para empresas y capitales locales e internacionales (...) Esto permitió, en un consenso favorecido por el agotamiento y crisis permanente del modelo anterior, hacer que la clase dominante como conjunto, saliera favorecida del proceso de reformas con una mayor ganancia relativa para los capitales más grandes y diversificados, lo que venía operándose por otras vías desde los ’70”* (Campione, 1996).

2.2. La política habitacional y las estructuras sociales de poder

Como hemos mencionado, la política estatal “es el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982). La misma “se refiere tanto al conjunto de principios y enunciados de objetivos, como a la formulación de contenidos que entrañan responsabilidades de diversos actores. Dichos principios se encuentran insertos en las políticas globales del gobierno en una coyuntura determinada (con toda la connotación ideológica implícita)” (Sepúlveda Ocampo, 2000).

La política de vivienda se concibe entonces, como el conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del sector público en materia habitacional, según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes de poder y las características y funcionamiento del sistema político.

Así, las políticas de vivienda o habitacionales como materialidades del Estado, forman parte de una determinada sociedad que posee un tipo de organización social que responde a diversas relaciones de poder. Esto explica que “los procesos relacionados con la vivienda sólo pueden comprenderse como parte de procesos más generales de la sociedad global, ya sea que éstos analíticamente se consideren como económicos (producción, distribución, circulación o consumo), o socio-políticos (lucha ideológica y política de las fuerzas sociales)” (Yujnovsky, 1984).

A su vez, las omisiones, silencios o desintereses en una determinada área o hacia un determinado sector, forman parte también de la idea de política, ya que desprendiéndose de una concepción ideológica determinada se constituyen en las respuestas (o en las no-respuestas como políticas de omisión) dadas al conjunto de la sociedad.

Todo proceso habitacional se genera así en el marco de un sistema social, político y económico determinado, por lo que la formulación e implementación de políticas resultan no sólo de factores económicos (recursos, disponibilidad de financiamiento, créditos, poder adquisitivo de la población), sino principalmente de la correlación de distintas fuerzas sociales, que poseen diferentes posicionamientos políticos dentro de una determinada sociedad durante un período histórico determinado.

Los resultados dependen entonces, no sólo de los factores y recursos económicos disponibles, sino de la fuerza acumula-

da por un determinado sector o sectores sociales para hacer valer sus intereses y necesidades durante ese período histórico, determinándose así diferenciaciones notables en la posibilidad de acceso a la vivienda y a mejores o peores condiciones de habitabilidad entre diferentes clases de la sociedad, según sean los procesos socio-económicos y socio-políticos del país.

En definitiva, la explicación de los problemas y procesos habitacionales no pueden encontrarse sólo en el mismo sector de la vivienda, sino en la estructura social con sus respectivas relaciones de poder, condicionadas por la misma acción del Estado.

Este conjunto de decisiones y acciones por parte del Estado, surge (o debería surgir) en este contexto, ante la incapacidad del mercado de dar soluciones a un amplio sector poblacional por el reducido poder adquisitivo que éste posee, ya que cuanto más bajamos en el nivel de ingresos de la población mayor es la ausencia del mercado debido a la baja rentabilidad que obtendría.

Se plantea así la urgente necesidad de “que directamente sea el Estado el encargado de su provisión. Se cumple así un doble fin: se mejoran las condiciones de producción de todo el sistema económico y se asegura el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo, mediante la provisión de servicios de vivienda, educativos, de sanidad, etc.” (Yujnovsky, 1984).

Pero más allá de la mera provisión, el Estado puede intervenir desde otros ámbitos. Puede hacerlo desde el ámbito legislativo y desde el económico, ya que “toda la política económico-social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución del ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda, a través del funcionamiento del sistema económico” (Yujnovsky, 1984).

2.3. El concepto de vivienda y las políticas habitacionales

Unido a lo desarrollado hasta el momento, la adopción de una determinada noción de vivienda implica necesariamente una toma de posición ideológica que condiciona no sólo los enfoques de investigación y sus resultados, sino la misma formulación de políticas y acciones consecuentes llevadas a cabo por el Estado o por entes privados en materia habitacional.

Tradicionalmente la vivienda ha sido concebida como mero objeto físico, dejando al margen otras dimensiones que resultan fundamentales en la vida del hombre. Desaparece bajo este enfoque la noción de la vivienda como hábitat o medio ambiente y sus relaciones sociales, es decir el concepto social de la vivienda y su papel para satisfacer necesidades humanas.

El mismo reduce a la vivienda a su mero valor de cambio (mercancía comerciable e intercambiable en el mercado) sin considerar su valor de uso (sentido social y humanizador), favoreciendo el beneficio rentístico y comercial.

La vivienda, concebida como una totalidad (Pezeu-Massabau, 1988) queda entonces integrada como realidad constitutiva de cada organización social.

Sociedades fragmentadas y divididas como las actuales sociedades postindustriales, en donde la desigualdad se convierte en eje básico y estructurador de sus organizaciones bajo el dogmatismo de la lógica mercantil que sostiene estructuras de poder basadas en la dominación, no pueden más que generar profundas exclusiones entre sus integrantes ante las cuales la vivienda, como realidad social e histórica, no puede más que verse afectada.

En ella (como hecho antropológico, dinámico e histórico) se interrelacionan aspectos espaciales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales (Alcalá, 1995). Por eso en todo debate en torno a la vivienda resulta de suma importancia conocer el

contexto histórico-social en medio del cual dicha problemática habitacional tiene lugar, ya que *cada sociedad crea sus sistemas de provisión y promoción en función de sus estructuras sociales y sus relaciones de poder imperantes*.

Decimos entonces estar frente a una problemática y no frente a un problema, ya que (éste es una de las evoluciones más notables en relación al abordaje de la vivienda) “los problemas tienen una solución parcelaria, por lo cual pueden ser abordados fácilmente desde una disciplina particular. En cambio la problemática es diversa y compleja, precisa de un enfoque holístico, integrador, buscando que las acciones humanas en sectores concretos, lejos de generar efectos negativos en otros sectores, favorezcan la generación de procesos para la transformación social” (Gómez, 1995).

Es decir, la problemática de la vivienda debe necesariamente ser abordada desde diferentes disciplinas, buscando no precisamente atenuar el “problema” o “resolver permanentemente los problemas”, sino “ir a las causas y para ello resulta necesario conocer y acometer “la problemática” en su globalidad. Ya que la vivienda “es un conjunto de problemas autoimplicados que, como tales, contienen la potencialidad conferida por el propio desequilibrio que las define” (Alcalá, 1995), siendo ésta la forma, no ya de debatir las posibles soluciones de los síntomas, sino atacar las mismas causas que los generan.

Se enfatiza así el valor social de la vivienda, entendiendo que la solución a la carencia habitacional no se circunscribe a una mera acción individual y aislada, dependiente de la relativa situación social o económica en la que cada uno se encuentre, sino que abarca una configuración urbana y ambiental que posibilite el desarrollo de todas las capacidades humanas. El déficit o carencia habitacional entonces, no puede reducirse a la cantidad de unidades faltantes, y la política a implementar no puede ser sólo *política de vivienda*, sino avanzar en esta noción

superadora hasta *transformarse en verdadera y efectiva política habitacional*.

2.4. La política habitacional en la Argentina a lo largo de la historia

Coherentemente a lo expuesto la revisión histórica de las políticas habitacionales desarrolladas en nuestro país supone relacionarla no sólo con la concepción de vivienda adoptada por los agentes responsables de la misma, sino también con los importantes cambios que se han producido en el modo de acumulación capitalista y las consecuentes transformaciones que ha sufrido el Estado en estos últimos años.

“De un modelo apoyado en la acumulación del capital basado en el consumo interno con procesos de ampliación de la participación política y social de las masas, se pasó a un modelo orientado hacia el mercado externo que promueve el desarrollo de la industria vinculada a la exportación” (Vilas, 1994), y *“de un Estado que promovía acuerdos políticos entre la “burguesía nacional” y el movimiento sindical con la extensión y financiación de servicios sociales, ejerciendo un rol de Estado Benefactor, a un Estado que apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura de la economía al mercado internacional, privatizando activos públicos y creando ámbitos propicios para los capitales externos”* (Jiménez, 2000), adoptando el nuevo rol de facilitador impuesto por los organismos internacionales.

Bajo este contexto, el repaso histórico de las acciones desarrolladas en materia de vivienda en nuestro país que se desarrolla a continuación, ha permitido caracterizar la actual política de vivienda, describiendo los aspectos relevantes de la misma a manera de encuadre general. Para tal fin se definieran dos grandes

períodos, de acuerdo a los modelos de desarrollo y de acumulación propuestos. A saber:

a. Política del Estado Benefactor (Principios de siglo-1976):

En nuestro país el problema habitacional comenzó a formar parte de las políticas públicas en las primeras décadas del siglo XX, con motivo del asentamiento masivo de la población migrante.

Ya en 1886 se había creado el Banco Hipotecario Nacional (BHN) “ante el problema de los altos intereses, la inseguridad de los títulos y los plazos cortos vigentes en el mercado” (Yujnovsky, 1984), el cual otorgaba créditos a mínimos sectores altos de la sociedad, lo cual respondía coherentemente a la política liberal vigente por esos años que establecía el derecho a la propiedad como absoluto y perpetuo, sin ningún control estatal hacia las empresas privadas responsables de la construcción.

Fue recién durante el gobierno de Irigoyen (1916) y a partir de las luchas del Movimiento Obrero organizado cuando comenzaron las primeras intervenciones estatales en materia habitacional. Se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas y se aprobó por primera vez el congelamiento de alquileres y la prohibición de desalojos en la Capital Federal y Territorios Nacionales.

Sin embargo, el mercado de tierras excluyente de migrantes de mínimos recursos provocó las primeras usurpaciones de terrenos y comenzaron a conformarse las primeras villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires.

Fue a partir del primer gobierno peronista (1946-55) que se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como neta responsabilidad del Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental dentro de las políticas propias del Estado Benefactor, que si bien estuvo caracterizado por ser corporativo, clientelista y poco democrático, posibilitó el acceso de amplios

sectores de la población a ocupar un espacio dentro de la estructura político-social del país, respondiendo no sólo a objetivos del Estado y a los intereses del capital nacional industrial, sino a la promoción del sector de la construcción como sector de acumulación.

De esta manera, “la intervención en el sector vivienda se dio por medio de una política indirecta de financiamiento y desarrollo del crédito individual junto con medidas regulatorias sobre el mercado de alquileres a través del congelamiento de precios y la sanción de leyes como la 13.512 de Propiedad Horizontal que produjo un cambio sustancial en el mercado inmobiliario de los grandes centros urbanos ¹⁰” (Jiménez, 2000).

Resulta asimismo importante destacar que las reformas constitucionales del '49 y del '57 establecieron el derecho a una vivienda digna y adecuada, no como derecho general sino como derecho propio de los trabajadores y de la ancianidad, lo cual reforzó el carácter corporativo del Estado Benefactor impulsado por el gobierno peronista en la Argentina.

Con el derrocamiento de este gobierno (1955) la intervención estatal se redujo, retomando vigencia las leyes del mercado y cobrando valor las políticas asistencialistas ante conflictos sociales. En este orden se propuso el descongelamiento gradual de los alquileres, el financiamiento desde el Banco Hipotecario Nacional sólo se basó en el ahorro, se generó un apoyo favorable a las

¹⁰ “Con la sanción de la Ley 13512/48 de Propiedad Horizontal, fue compensada la pérdida de interés de los inversionistas por la intervención en los alquileres. Herramienta que además de permitir que los inquilinos pudieran comprar los cuartos que habitaban (...), fomentó la construcción especulativa por parte del sector privado (...). De este modo da comienzo en Argentina, el pasaje de la renta a la propiedad de la vivienda para vastos sectores de la sociedad. Por ejemplo, el porcentaje de viviendas ocupadas por sus propietarios a nivel nacional, pasaría del 37,3 % en 1947, al 67,7 % en 1980” (Yujnovsky, 1984 citado en: CYTED, 1999).

empresas, mientras se reducían los fondos estatales y subsidios a sectores medios-bajos así como la superficie construida. A su vez se impulsó una política erradicadora frente al problema habitacional y social que constituían las villas, la cual mostró resultados desalentadores para este sector social.

A principios de los '60 la ideología desarrollista impulsada por los EE.UU. tras la Revolución Cubana de 1959 (conocida como "Alianza para el Progreso" con Latinoamérica (1963)), buscó la integración del sistema productivo mediante el fomento de la industria pesada, sobre la base de la radicación de capitales extranjeros ante la reducción del gasto público. Esto implicó la acentuación del proceso de urbanización iniciado, el crecimiento de la población villera tras la emigración campo-ciudad y una readaptación del aparato estatal para recibir y canalizar dichos fondos, aunque los programas nunca alcanzaron a los sectores de menores recursos.

La política del radicalismo entre 1963 y 1966 (gobierno de Illia), se replanteó la cuestión habitacional a nivel del discurso político como un ámbito en que el Estado debía intervenir. Se creó así por primera vez un organismo de nivel: la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía. Asimismo, durante este período se pusieron en marcha varios programas (como fue el Plan Federal de Vivienda financiado por el BID, que había sido tramitado durante el gobierno de Frondizi) que privilegiaron la construcción de conjuntos habitacionales. Ambas medidas respondieron a la intención de paliar la crisis existente a través de la construcción como medio de reactivación para el país, concibiendo al problema de la vivienda como mero problema financiero.

Se ampliaron así los créditos para vivienda para sectores medios y se legitimaron los reclamos de los sectores villeros, otorgándoles representación en espacios parlamentarios, desalentando erradicaciones y apoyando la autoconstrucción en pequeños asentamientos.

El golpe de estado de 1966 impulsó un período de hegemonía política de los sectores que poseían el predominio en el plano económico-social (fuerzas armadas y tecnocracia).

El Estado autoritario adhirió a la visión desarrollista considerándose a sí mismo como poder capaz de solucionar antagonismos, y haciendo responsable al proteccionismo industrial y a la política sustitutiva de importaciones de la crisis en que estaba sumido el país. La eficiencia, según el nuevo pensamiento, se lograría mediante la apertura de la economía, el apoyo y el fomento del sector industrial y financiero concentrado y de capital extranjero.

“En 1969 la política de vivienda llevada a cabo por el Estado nacional adquirió las características de las desarrolladas por los países centrales: el Estado constructor a través de sistemas centralizados de provisión de viviendas. En este sentido el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) implementado por la Secretaría de Vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que puso fin a las reivindicaciones villeras, promovían la construcción de grandes conjuntos (a fin de incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada). Estos programas con algunas modificaciones y cambio de nombre (el PEVE pasó a llamarse Alborada y el Plan VEA, Plan 17 de Octubre) continuaron hasta 1976” (Yujnovsky, 1984).

Los gobiernos militares de transición (1970-73) tras el Cordobazo y la caída de Onganía en 1969, intervinieron en el tema habitacional de manera populista y clientelista para evitar focos de conflicto, asociando el apoyo al desenvolvimiento de las grandes empresas, al sindicalismo y a las organizaciones villeras a los objetivos gubernamentales.

La falta de disponibilidad de recursos impulsó en noviembre de 1972 la creación del FONAVI (Fondo Nacional de Vivien-

da), como búsqueda de un nuevo mecanismo para atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población que no accedían a los mecanismos del mercado. “Este mecanismo financiero fue determinado a partir de los objetivos políticos de reactivación del mercado al que se ligaron los sectores privados de la construcción y entidades financieras”¹¹.

Bajo este contexto, el gobierno peronista de 1973 estableció metas de redistribución del ingreso para favorecer a los trabajadores y la recuperación de la soberanía de decisión económica, semejantes a las formuladas durante el período 1946-55 (aunque se multiplicaron los conflictos internos al disputarse los cupos destinados a vivienda).

Se continuaron los planes ya existentes y se promovió al sector del capital local de construcción de viviendas, como parte de un proceso de expansión del mercado interno y de reducción del desempleo. Se amplió el financiamiento y el crédito público, especialmente hacia la construcción de conjuntos habitacionales (sólo el 20 % de los fondos se asignaron a la vivienda individual), y se amplió la superficie construida, permitiendo el acceso de capas más amplias de la población a los préstamos.

Sin embargo y a pesar de los logros alcanzados, estas metas mutaron bajo la conducción de Isabel Perón “en autoritarismo político, erradicación y supresión a movilizaciones villeras, estímulos al capital extranjero, perjuicios a los asalariados, vacío de poder, indisciplina, inflación, disgregación social y subversión que culminó con el golpe del '76” (Yujnovsky, 1984).

¹¹ “Sus recursos se integraban con un gravamen del 1,5 % sobre la venta del ganado vacuno a faenar, el gravamen de emergencia sobre los inmuebles urbanos (sólo para el año 1972) y un gravamen del 2,5 % sobre las remuneraciones de sueldos y salarios, más los fondos provenientes de la recuperación de los préstamos” (Yujnovsky, 1984), reservándose el gobierno el control del Fondo y la asignación directa de las diferentes operatorias.

b. Política del estado “Post-Welfare”

La política de vivienda desde 1976 a la actualidad, siguiendo la sistematización que hace de ella Mabel Jiménez en su revisión histórica, permite identificar tres grandes sub-períodos. A saber:

- El proceso militar (1976-1983);
- La transición democrática (1983-1989) y,
- La década del '90 (1990-2000).

A la que agregamos:

- La actualidad (2000-2004).

b.1. El proceso militar (1976-1983):

El golpe militar de 1976 instaló en el país una de las épocas más oscuras de nuestra historia. El advenimiento de las fuerzas armadas al poder y sus consecuentes gobiernos autoritarios, provocaron tras la intención de erradicar la subversión e instalar el proceso de “Reorganización Nacional”, la desmovilización de los sectores populares suspendiendo todas sus actividades políticas.

Se hizo a un lado el modelo de sustitución de importaciones y la industrialización, en pos de una economía dinámica y competitiva al exterior, retomando las leyes del libre mercado.

“El predominio acordado a la empresa privada supuso la reducción del ámbito de acción del Estado, bajo el principio de “subsidiariedad” y la consiguiente transferencia de funciones de éste hacia la esfera privada” (Yujnovsky, 1984).

Se socavó así la posición social de la clase trabajadora a través del mencionado debilitamiento de las organizaciones corporativas, la fuerte transferencia de ingresos de los asalariados a los propietarios del capital, y el proceso de redistribución regresiva

del ingreso. Esta última situación provocó la reducción del poder adquisitivo de grandes masas de la población, disminuyendo su participación en el mercado de vivienda.

La política habitacional enmarcada en el contexto del plan económico de corte neoliberal planteado, puso en marcha programas de vivienda pública dirigidos a dos sectores sociales que facilitaron la acumulación del sector de la construcción privada:

- El **Banco Hipotecario Nacional (BHN)**, destinado a atender a sectores con capacidad de ahorro pero que requerían financiación a largo plazo, el cual vio notoriamente reducida su participación luego de la Ley FONAVI, por la que los programas pasaron a ser financiados por este Fondo y ejecutados por los Organismos Provinciales correspondientes;
- y el **Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)**, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, y que constituyó históricamente el mayor fondo estatal destinado al sector vivienda particularmente dirigido a población de recursos insuficientes (definida como: “quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años”).

El Fondo supuso la construcción entre 1976 y 1983 de 23.320 unidades anuales y un avance en el proceso descentralizador, ya que el Estado actuó como financiador de servicios sociales a través de la obra pública, quedando bajo su responsabilidad la planificación general y la distribución de los recursos, traspasando todas las responsabilidades operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación) a los Institutos Provinciales. La Secretaría de Vivienda ejerció entonces como administradora, los Institutos Provinciales como ejecutores y el Banco Hipotecario Nacional como entidad intermedia.

La operatoria dio así respuestas a los sectores de bajos recursos, aunque no alcanzó a los más bajos ¹².

Concomitante con el perfil autoritario y neoliberal de los gobiernos y con el abordaje que imperaba desde los años '50, el período considerado estuvo caracterizado por:

- “Construcción de vivienda pública “llave en mano” por el sector empresario concentrado.
- Expandido mercado privado para la producción destinada a sectores con poder adquisitivo.
- Fuertes erradicaciones villeras.
- Expansión urbana por loteamiento masivo de la tierra rural adyacente, sin servicios.
- Autoconstrucción en lote propio en la periferia urbana.
- Incremento de la presión tributaria y descongelamiento gradual de alquileres a través de la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas.

De esta forma, si bien no hubo en el período una política de vivienda comprehensiva, de modo que intentara asegurar su provisión a todo el conjunto de la población, se intentó construir un sistema de provisión del tipo de los estados europeos. Sus incompletas acciones o imperfecciones fueron de la mano del Estado de Bienestar argentino.

¹² “La asignación de los cupos a las provincias se efectuó teniendo en cuenta diagnósticos de déficit habitacional y de características socio-económicas efectuados centralmente, así como los potenciales beneficiarios quedaban definidos mediante procedimientos técnicos —también centralizados— en base al ingreso total familiar, el número de personas y composición de la familia (...) Recibían más puntaje las familias numerosas y con situación habitacional deficitaria. Las unidades podían ser asignadas en venta mediante un crédito con plazo cierto (hasta 30 años), con plazo incierto o también en comodato y préstamo de uso” (Yujnovsky, s/f).

Sin embargo todo este proceso fue tolerado porque entre los años '40 y los '70 el país tenía un nivel aceptable de desarrollo (...) y tenía en términos sociales, una buena integración socioeconómica de su población, con una clase media muy extendida, y una constante incorporación de los sectores pobres al mercado de trabajo, lo cual otorgaba una movilidad social relativamente importante. Esto se complementaba con algunas instituciones del Estado de Bienestar, que permitían el acceso a la seguridad social, la educación y salud gratuita, y en gran medida al crédito” (Fernández Wagner, 1998).

b.2. La transición democrática (1983-1989):

La instauración de la vida democrática implicó un hecho relevante para la historia nacional, aunque el proceso de acumulación del capital y el modelo de desarrollo continuaron siendo los mismos: de neto corte neoliberal-capitalista. Ya que, como mencionáramos al hablar del Estado como cristalización de las relaciones sociales, aún dentro de una forma idéntica de Estado-capitalista pueden coexistir una gran variedad de regímenes políticos: autoritarios, fascistas, democráticos (Cardoso, 1985), mientras no cambie el modo de acumulación y el tipo de estructuración social.

“Se acentuó así la fuerte concentración de capital en la estructura económica, configurándose y creciendo un subsector de Grupos Concentrados (en los cuales participaron con gran influencia empresas transnacionales) que tras beneficiarse del Estado burocrático-autoritario (...) pasarían a ser dominantes en el panorama económico de los '90, pues llegarían bien posicionados para participar de las principales privatizaciones” (Fernández Wagner, 1998).

Frente a ello la gestión radical determinó como organismos responsables del sector vivienda a la Secretaría de Vivienda y Or-

denamiento Ambiental y al Banco Hipotecario Nacional (BHN), continuando con la atención diferenciada de sectores sociales según sus niveles de ingreso y capacidad de ahorro. Sin embargo, las operatorias se superpusieron, desviándose fondos destinados a los sectores de menores ingresos.

El Banco Hipotecario creció en participación durante este período, reabriendo operatorias anteriores modificadas e implementó líneas experimentales, que por sus características estaban dirigidas a la población que debería haber sido atendida por el FONAVI.

A su vez, la Secretaría de Vivienda (encargada de administrar los recursos del FONAVI) recibió un diagnóstico desfavorable de la gestión realizada por parte de las nuevas autoridades. Pero a pesar de la estructura burocrática e ineficiente, orientada a la atención de las empresas constructoras, los problemas de adjudicación, deficiencias y vicios constructivos, plazos de construcción extendidos, pagos de cuantiosas sumas por reclamos y el bajo nivel de recupero detectados en dicho diagnóstico, no se produjeron cambios sustanciales.

Por otro lado, el crédito otorgado en 1988 por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento estableció como exigencia la reformulación del sistema FONAVI. Si bien el intento de reformulación fracasó tras la cancelación del préstamo en 1992, las resoluciones continuaron vigentes, lo cual supuso dejar al margen los criterios universalistas del Estado Benefactor en pos de una focalización a segmentos cada vez más acotados de la población y la disminución de la calidad y del costo de las unidades. “De hecho implicó incorporar un criterio mercantilista donde los beneficios recibidos se correspondieron de manera directa con la capacidad de pago del beneficiario” (Jiménez, 2000).

Mientras tanto, durante este período se acentuó la pauperización de los sectores medios a través de la pérdida de poder adquisiti-

vo de los salarios, la creciente desocupación, la tercerización del empleo y la elevación del costo de vida, lo cual afectó considerablemente a la producción especulativa de la vivienda de los sectores medios y repercutió fuertemente en el incremento de hogares deficitarios.

b.3. La década del '90 (1990-1999):

Si bien las transformaciones en el modo de intervención del Estado en la Argentina comenzaron en 1976, la década del '90 puede caracterizarse como el período en que se realizaron las transformaciones más importantes, ya que es en ella cuando la desregulación y las privatizaciones alcanzaron valores antes insospechados, de la mano de Carlos Saúl Menem y tras las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica.

Los principales aspectos dispuestos por estas leyes fueron dotar de poderes casi ilimitados al Poder Ejecutivo y abrir la economía, dejándola en manos de las empresas privadas, ya que:

- Se declaró el Estado de Emergencia en el plano económico y administrativo, facultándose al Poder Ejecutivo para disponer las medidas tendientes a superar la crisis resultante de la hiperinflación desatada durante la gestión anterior.
- Se dispuso la privatización de la mayoría de las empresas y sociedades pertenecientes al Estado, tanto de servicios públicos como industriales o comerciales.
- Se suspendió el otorgamiento de subsidios del Estado al sector privado fundados en franquicias fiscales o aduaneras.
- Se reordenó el funcionamiento del Banco Central y de los mercados financieros, incluyendo la total liberación del régimen de inversiones extranjeras.

Frente a tales transformaciones, la política habitacional no pudo permanecer ajena. Se reestructuraron el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el FONAVI, promoviendo al sector privado y dejando en manos del mercado a los sectores sociales antes subsidiados indirectamente por el Estado.

El BHN fue transformado primeramente en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeta a privatización. Ésta llegó finalmente en 1998.

El FONAVI, por su parte, sufrió el cambio del origen de los recursos (se eliminó el impuesto al trabajo reduciendo los costos laborales de las empresas), la descentralización de la administración de los recursos (objetivo ampliamente buscado por los gobiernos provinciales), la diversificación de las operatorias y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda.

Todo esto favoreció una mayor focalización que acotó al máximo el número de destinatarios de las políticas públicas, colaborando con la “pauperización de la clase media” o la aparición de los “nuevos pobres”, antiguos destinatarios de dichas políticas que ante las transformaciones descriptas comenzaron a sentir el desamparo estatal.

A su vez se intentó con estas medidas incrementar la competitividad del sector privado ante la globalización y la apertura de la economía.

La descentralización de recursos no se registró sólo en vivienda, sino en todos los ámbitos sociales (educación, salud, etc), continuando lo iniciado por el proceso militar. Según las palabras del Subsecretario de Vivienda (Subsecretaría de Vivienda, 1996) la política de vivienda impulsada por el gobierno se asentó en los siguientes principios:

- Descentralización de las acciones públicas y participación de los demandantes en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales.

- Concepción de la vivienda no como cuestión de obra pública sino de obra privada, teniendo el Estado un rol facilitador de las soluciones que la población gestione.
- Soluciones habitacionales a partir de la atención a la demanda (no a la oferta).
- Concepción de la problemática habitacional no como problema de carácter técnico, sino financiero, compatible con las necesidades y con la capacidad de pago de los destinatarios.
- Cesión de la vivienda a manos del mercado, por lo que a cada uno le corresponde la vivienda que su capacidad de pago le permita.

Se anuló así toda concepción del problema habitacional como problemática social y como conjunto de problemas autoimplicados. De la misma manera se suprimió, tratando de solucionar los síntomas sólo desde el ámbito financiero y mercantil, la forma de contrarrestar las reales causas que lo generan.

Coherente con la política impulsada, los créditos hipotecarios (que exigía al demandante afrontar entre el 20 al 25 % del valor de la vivienda a adquirir) marcaron una evolución notoria para este período (producto de la estabilidad alcanzada a partir de la Convertibilidad), pero resultaron sólo accesibles a grupos familiares con empleos formales e ingresos superiores a \$1500, lo cual les otorgaba capacidad de ahorro.

Por su parte, la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) produjo significativas modificaciones en el manejo de los recursos. A saber:

- **Aumentó la producción:** producto de la diversificación de las operatorias y la reducción del monto de inversión por unidad, tras la incorporación de líneas de acción cofinanciadas y descentralizadas a municipios o entidades in-

termedias, reduciendo inclusive los montos destinados a obras de infraestructura y equipamiento.

- **Se diversificó la oferta:** tras la descentralización y el cofinanciamiento se permitió progresar de la antigua concentración a la multiplicación de soluciones alternativas (urbanización de tierras y provisión de alojamientos básicos, (programas de lotes con servicios, provisión de núcleos húmedos o materiales para autoconstrucción); rehabilitación de áreas urbanas deterioradas y de asentamientos precarios (reordenamiento parcelario, regularización dominial, completamiento de infraestructura básica, mejoramiento de viviendas, demoliciones, nuevas edificaciones) y préstamos para terminaciones, ampliaciones y/o refacciones de viviendas deficitarias en lote propio).
- **La población destinataria:** fue modificada, introduciendo población que no respondía a la categoría socio-económica de “recursos insuficientes.”
- **El recupero de la inversión:** mejoró sensiblemente, superando el 50% de los montos devengados.

De esta manera, puede inferirse que si bien la producción de viviendas fue superior a la de la década anterior (producción anual de más de 50.000 unidades de vivienda), el divorcio existente entre el discurso y la acción fue la nota distintiva del período.

Al respecto, la mayoría de las acciones ejecutadas continuaron respondiendo a las características de la obra pública mediante ejecución empresarial por licitación o adjudicación directa, contrariamente a las propuestas de privatización. A su vez, el compromiso de financiar la demanda antes que la oferta no se cumplió, sino todo lo contrario. La focalización tendió a una diversificación de las operatorias que incorporó a sectores de

mayores ingresos, siendo muy baja el total de la inversión destinada a sectores de menores recursos.

Por su parte, la descentralización planteada supuso el traspaso de responsabilidades sin recursos, limitándose a una necesidad de “acordar con las provincias un nuevo esquema de distribución de impuestos, más que a una vocación claramente descentralizante por parte del Estado” (Jiménez, 2000). En efecto, la descentralización contempló sólo la ejecución de programas sin traspaso real de poder a los gobiernos locales.

Finalmente, en cuanto al discurso de impulso participativo de la sociedad civil, si bien se registró crecimiento durante el período, los espacios ganados han sido acotados, estableciéndose desvirtuaciones con respecto a la real práctica participativa, ya que se la redujo al simple aporte de mano de obra como forma de reducir costos, o bien se la favoreció bajo intenciones clientelísticas que variaron según el color político de turno.

“Aparte del descentralizado FONAVI y la política del BHN antes descripta, (se añaden en este período) dos líneas de acción directa en el marco del “gasto social”. Por una parte se incorporan acciones llevadas a cabo a partir de financiamientos de la banca internacional con destinos específicos (Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa 17, etc.) y por otra parte se implementa el denominado “Plan Arraigo” de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales de la Presidencia de la Nación, destinado a la regularización de tierras.

Estas iniciativas surgieron como forma de amortiguar la tensa situación social en las provincias, donde a la debacle financiera de las administraciones y a los graves problemas de las economías regionales con elevado desempleo, se le suman forzadas y persistentes prácticas clientelistas de los poderes políticos provinciales y locales. Lo cual ha provocado resultados disímiles en las políticas sociales, en particular en las de vivienda” (Fernández Wagner, 1998).

b.4. La actualidad (2000-2004):

Este período se encuentra definido netamente por la transición y la crisis político-económica.

La asunción del Dr. Fernando De la Rúa en diciembre de 1999 puso fin a diez años de gobierno menemista. Con mayoría opositora en el Congreso y en las gobernaciones provinciales, el gobierno radical de principios del siglo XXI se caracterizó por un aletargamiento y lentitud en las respuestas. Contrariamente a lo esperado, dicho gobierno no sólo continuó con la línea política y económica impuesta desde 1989, sino que se orientó a profundizar la situación con un mayor ajuste en el gasto público.

“El gobierno de Fernando de la Rúa consiguió ordenar la macroeconomía (...) El cierre sin rojos de las cuentas públicas, por primera vez en dos años y con un superávit de 726,6 millones de pesos, es uno de los logros que el gobierno de la Alianza sí pudo exhibir en el rubro de la macroeconomía; otro éxito para exponer en ese campo fue el récord de la recaudación impositiva, que fue la más alta de la historia y llegó a los 4824,3 millones de pesos. Nada del mismo tenor, en cambio, pudo mostrar en materia social (...) Así, mientras por un lado se alcanzó una recaudación récord y las cuentas fiscales cerraron sin déficit, la desocupación trepó al 15,4 % y casi cuatro de cada diez argentinos siguieron viviendo en la pobreza. Las diferencias de performances radica en que los recursos que ingresaron a las arcas del estado por vía de los ajustes no se asignaron a los sectores más vulnerables de la sociedad, sino a cumplir los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales” (Rodríguez-Boyadján, 2000).

En el mes de julio del 2001, mediante el dictado de la Ley 25.453 llamada de “Déficit cero”, se modificó sustancialmente la dinámica de la utilización de los fondos públicos, sucediéndose a partir de entonces numerosos recortes presupuestarios que afectaron tanto al gasto social como a la totalidad de las jubila-

ciones, pensiones y salarios de los empleados públicos, lo cual redundó en una profundización de la recesión económica y en un aumento de los niveles de pobreza e indigencia.

Las políticas en marcha se suspendieron sin que surgieran posibles alternativas a las existentes, por lo que la tensión social se fue incrementando progresivamente ante un gobierno que fue percibido sin apuro por encontrar y brindar soluciones.

“En el 2001 prácticamente no hubo aumento del presupuesto social y todos los “nuevos” programas fueron, en verdad, producto de la fusión y el cambio de etiquetas de los ya existentes: el plan “Unidos” resultó de la unión de los programas Asoma, Prani y Prohuerta; el programa de empleo propuesto partió de la base de los viejos Planes Trabajar, y el plan integral Solidaridad sólo fue puesto en marcha en una experiencia piloto en 24 localidades del interior del país durante seis meses, fase después de la cual se previó extenderlo a unas 200.000 familias en marzo del 2001, sin concreciones.

También se anunció el Plan Nacional de Infraestructura, que contemplaba una inversión de 20 mil millones de pesos en todo el país para los próximos cinco años. La apuesta no fue para el corto plazo sino para el mediano y largo plazo. La idea fue generar un millón de puestos de trabajo, 400 mil en forma directa y el resto por la reactivación de las actividades asociadas a la construcción de diversas obras públicas que el gobierno nacional propuso consensuar con las provincias (Rodríguez-Boyadján, 2000).” Sin embargo, la renuncia del Ministro de Infraestructura y Vivienda en el segundo semestre del 2000 abortó con la continuidad de este Plan Nacional.

De la misma forma, programas habitacionales integrales como el de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) financiados por el BID, vieron reducir abruptamente los recursos de contraparte nacional, por lo que se limitaron a cubrir el costo de las obras iniciadas con escasas posibilidades de atender a otras comunida-

des, y tras el desmembramiento de la Alianza, vieron seriamente cuestionada su continuidad y permanencia.

El acorralamiento de ahorros particulares, la indiscriminada emisión de bonos nacionales y provinciales, y la fuga de capitales al extranjero en manos de financiadoras y entes bancarios internacionales, precipitaron la renuncia anticipada del presidente De la Rúa en diciembre del 2001, en medio de fuertes reclamos, tensiones sociales y crisis políticas.

La posterior sucesión de diferentes ejecutivos en pocas semanas agudizó aún más la crisis imperante. Frente a ella Eduardo Duhalde se hizo cargo transitoriamente de la conducción del país, hasta el llamado a futuras elecciones.

En los primeros meses del 2002 se suprimió la Convertibilidad y tras ella la moneda nacional devaluó más de tres veces su valor. Esto, junto a la inflación generada por un mercado interno basado mayoritariamente en importaciones a precio dólar, terminó de socavar el nivel de ingresos de la población y acentuar la paralización productiva y económica del país.

A pesar de las promesas de intentar reorganizar el país, las rivalidades e internas políticas junto a las cada vez más fuertes presiones de los entes internacionales, sólo permitieron poner en marcha políticas de contención social (Planes para Jefes de Hogar de \$150 en todo el territorio nacional, Planes alimentarios focalizados, etc.) y de represión ante las reiteradas marchas de ahorristas, desocupados y piqueteros. El descreimiento por toda dirigencia política y el pedido consensuado por parte de la sociedad de exigir la caducidad de todos los mandatos, en busca de una renovación política largamente reclamada, se fue incrementando.

El llamado a elecciones en marzo del 2003 y la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia favoreció cierta oxigenación en el panorama político.

El actual gobierno nacional ha hecho frente a las pretensiones internacionales amparado en el apoyo popular y en un perfil

anti-corrupción que ha sabido construir durante los primeros meses de gestión mediante estrategias dotadas de ciertos tintes demagógicos.

Sin embargo, a nivel de políticas sociales y especialmente en términos de vivienda, escasas fueron las nuevas propuestas elaboradas y puestas en acción para los sectores de menores recursos.

Al respecto el programa de Emergencia Habitacional (el cual se orienta a la reactivación productiva mediante la utilización de los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas, procurando la resolución simultánea de problemas habitacionales, de pleno empleo y producción favoreciendo la reinserción social y laboral) como el de Solidaridad Habitacional (que reproduce la modalidad anterior permitiendo la incorporación de desocupados como trabajadores formales de las empresas ejecutoras) no han superado hasta el momento la escala de prueba piloto, producto de un tecnicismo que escasamente se adapta a las realidades políticas y socio-organizativas vigentes.

Por otra parte, el Plan Federal de Viviendas lanzado durante los últimos meses del 2004, no ha hecho más que reproducir el antiguo esquema de producción masiva de viviendas llave en mano a cargo de grandes empresas constructoras como vía de reactivación del mercado laboral, con sus consecuentes y conocidas repercusiones sociales en un futuro cercano.

De esta manera y en base a lo expuesto, *la política habitacional se inserta en esta nebulosa de indefinición y crisis político-económica, la cual no sólo ha estancado las operatorias que estaban llevándose a cabo, sino que frente al panorama nacional ha quedado relegada tras planes coyunturales de emergencia o de generación de empleo, sin llegar a poner en marcha estrategias integrales para hacer frente a la situación que se padece.*

Sin embargo el traspaso durante la presidencia de De la Rúa de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda desde la Secreta-

ría de Desarrollo Social al Ministerio de Economía, y actualmente a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, marca una concepción de la vivienda como mero objeto físico y de cambio, sin llegar a cuestionar las causas fundamentales de dicho problema, que pertenecen sin dudas al complejo campo de lo social.

2.5. Balance de las acciones desarrolladas

Cohherentemente con la necesidad de conocer en profundidad la situación o problemática a resolver antes de procurar emitir juicios acerca de la política habitacional llevada a cabo por un determinado país, y habiendo analizado ambas situaciones (situación habitacional y políticas habitacionales implementadas), estamos en condiciones de realizar un balance de las acciones desarrolladas en nuestro país en las últimas décadas.

En primer término, las distintas políticas de vivienda analizadas “corroboran la complejidad de los contenidos que puede representar la política estatal de vivienda, la que varía según sean los sectores involucrados y los objetivos específicos del Estado para con éstos y para con la sociedad en general, pero sobre todo según sea la situación coyuntural en la cual se ubican los dos componentes de la relación sectores populares-Estado” (Yujnovsky, s/f). Sin olvidar que esta relación está condicionada por los diferentes grados de presión que cada uno de los actores sociales involucrados posea.

En segundo lugar, bajo este marco y luego del análisis efectuado, podemos inferir que *las políticas de vivienda en Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad han presentado algunas características, que más allá de las coyunturas específicas de cada período histórico en particular, resultan relevantes. A saber:*

- **Desconocimiento de la situación real** que sufre el país en materia habitacional, por la ausencia de diagnósticos actualizados que permitan concebir la integralidad del problema, o bien, por la indiferencia política y técnica ante la información diagnóstica que se procesa;
- **Ausencia de la concepción de la vivienda como un derecho de toda persona, y reducción de la misma a la mera obra física;**
- **Carencia de una comprensión integral de la problemática habitacional**, lo cual mantiene una estrecha relación con la determinación de las soluciones posibles, ya que “según la manera en que los sujetos interpretan un hecho social producen respuestas, siempre dentro de la lógica que orienta su propio comportamiento y los paradigmas histórica y socialmente construidos” (Eula, 2000). De esta manera las políticas implementadas, adhiriendo a la concepción de la vivienda como mero objeto físico, no han generado interrelaciones concretas con programas y políticas pertenecientes a otras áreas, impidiendo una adecuada respuesta en términos de hábitat, ciudad, territorio, región, calidad de vida y satisfacción de necesidades;
- **Planeamiento urbano excluyente** que no afecta notoriamente las reglas generales del juego urbano y territorial en torno al acceso a la tierra;
- **Permanencia y agudización progresiva del problema habitacional**, con fuertes desigualdades regionales;
- **Retroceso notable de los sectores populares en sus condiciones de habitabilidad** tras el aumento de situaciones de carencia;

- **Debilitamiento progresivo de la sociedad civil**, de su poder para instalar su problemática y demanda explícita en la agenda pública, de negociar y concertar con el Estado, lo cual genera respuestas también específicas, puntuales y asistenciales por parte de este último;
- **“Carencia de una política de recuperación y mantenimiento del parque habitacional existente** que contribuye al aumento de áreas deterioradas, que en un futuro cercano incrementarán la carencia habitacional;
- **Falta de programas de asistencia técnica efectiva** que apoyen los procesos de autoproducción social de viviendas, donde las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) podrían aportar conocimientos en lo que a asistencia técnica, organizativa y social se refiere” (Sepúlveda Ocampo, 2000);
- **Préstamos inaccesibles a las mayorías populares** y de bajos recursos, por lo que el financiamiento está sólo dirigido (o mayoritariamente) a los sectores medios y altos;
- **Presiones notables de sectores empresariales** y de renta urbana;
- **Mecanismo de libre mercado** con fuertes ligazones entre el Estado y las empresas, lo cual produce privilegios sólo para una minoría;
- **Falta de propuestas tecnológicas** que respondan no sólo a la posibilidad de construcción masiva ante la cantidad de viviendas deficitarias, sino que se adecuen a normas mínimas de calidad, valorando el aporte que pueda ofrecer la población y siendo generadoras de fuentes de trabajo, a fin de hacer frente a la problemática socio-habitacional que se padece.

En definitiva, *se carece de una política habitacional como política de Estado, compatible con el sistema económico, técnica y económicamente eficiente en dar respuesta a las necesidades de las personas* (estabilidad a largo plazo, instrumentos de financiación sólidos, satisfacción de necesidades integrales, concertación con otras políticas sociales y apertura a la participación), *tanto en la gestión financiera e institucional, como en ayudar a construir ciudad, en aportar a la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida con soluciones ambientalmente sustentables.*

En este sentido, *“lo que aparece en principio como un conjunto desordenado de programas de vivienda, son en realidad las respuestas coyunturales del Estado a las presiones del sector empresario”* (Yujnovsky, 1984), y a las características centrales del modelo económico y de desarrollo neoliberal imperante, que junto a arraigados mecanismos de corrupción, burocracia y tecnicismo, generan el desequilibrio de las fuerzas sociales anteriormente mencionadas.

Por otra parte, es importante destacar que resulta incuestionable que todas las soluciones (o la mayoría de ellas) intentadas en las últimas décadas han sido insuficientes, y las distintas políticas de vivienda aplicadas han mostrado reiteradas deficiencias tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Cuantitativamente porque el número de viviendas construidas anualmente no alcanza a cubrir siquiera el crecimiento vegetativo de la población (nuevos hogares)¹³, sin tener en cuenta el

¹³ El promedio construido no alcanza a las 70.000 viviendas anuales (Fuente: Archivo histórico CEVE), siendo necesario construir un promedio aproximado de 115.000 viviendas para cubrir el incremento anual de nuevos hogares. Si sumamos a esta cifra la cantidad de viviendas nuevas necesarias para resolver el problema de hacinamiento de hogares y reemplazar a las viviendas irrecuperables, se necesitarían construir aproximadamente 200.000 viviendas anuales para solucionar el problema habitacional en 10 años.

mejoramiento (completamiento o ampliación)¹⁴ que sería necesario para aquellas viviendas recuperables o que actualmente padecen hacinamiento por cuarto.

Además, las discontinuidades institucionales, la falta de transparencia, la inadecuada distribución geográfica de las operatorias, la falta de eficacia de los fondos nacionales que sólo llegan a los sectores medios-altos urbanos y la escasa recuperación de las inversiones, no hacen más que constatar la escasa eficiencia y eficacia de los sistemas actuales de provisión de viviendas, de manera que los sectores de menores recursos financian la vivienda de otros de mayores ingresos, únicos capaces de acceder a los créditos otorgados que exigen un poder adquisitivo superior al que aquellos pueden alcanzar (CEVE, 1992).

Se agrega a esto un esquematismo persistente que conduce a la construcción de viviendas “llave en mano”, renunciando a alternativas progresivas y tecnologías adecuadas, concentrando los recursos en modelos que imitan situaciones ajenas, en muchas ocasiones sin fundamentos técnicos y bajo concepciones sectoriales del hábitat humano.

Todos estos cambios han producido la puesta en crisis del modelo de vivienda de interés social, desnudando la relación existente entre la burocracia estatal y el sector empresarial, y dejando expuesta también la escasa o nula participación de la población en la decisión sobre su hábitat.

Unido a ello, la ola privatizadora de corte neoliberal agrava aún más la crisis, haciendo que a pesar de los nuevos mecanismos descentralizadores y de “eficientización” estatal, el “sueño de la casa propia” para los sectores populares haya comenzado a esfumarse.

¹⁴ Para 1991, 1.225.297 viviendas requerían completamiento (viviendas recuperables) y 467.266 necesitaban ser ampliadas (hacinamiento por cuarto).

3. POLÍTICA HABITACIONAL Y GOBIERNOS LOCALES

3.1. Definiciones conceptuales: ciudad-urbanización-municipio-gobierno local

Según lo analizado, la situación habitacional de nuestro país, considerando no sólo las condiciones deficitarias de vivienda que grandes grupos de la población padece, sino también las distintas políticas de vivienda encaradas a lo largo de la historia para darles respuesta, puede caracterizarse como crítica más allá de las intervenciones que se han generado para hacer frente a dicha problemática.

Las diferentes políticas socio-habitacionales (es decir aquellas dirigidas a los estratos de población de menores ingresos), concebidas bajo el concepto de fomento a la producción de obras físicas (nuevas viviendas completas en grandes conjuntos habitacionales), producidas por empresas privadas y financiadas por el estado a través de créditos subsidiados, no han permitido que prosperaran otras ofertas habitacionales adaptadas a las realidades regionales y locales de los sectores sociales a las que estaban dirigidas. Así han resultado insuficientes tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, siendo necesaria la formulación de nuevas líneas de acción que asuman las deficiencias admitidas y los desafíos futuros en pos de resolver la situación que padecemos.

Ahora bien, las políticas ejecutadas en un primer momento desde la Secretaría de Vivienda de la Nación, estuvieron ca-

racterizadas por un alta centralización de las decisiones, vulnerabilidad a la presión de los intereses económicos y desfase con los requerimientos y prioridades de la población, altos niveles de gastos, magros recuperos y escasa capacidad de reinversión.

A partir de la década del '90 (1992: firma del Acuerdo Interestatal entre el gobierno nacional y las provincias) se descentralizan los fondos FONAVI, pasando a cada provincia de acuerdo a una cupificación en base a las necesidades básicas insatisfechas de cada una. En marzo de 1995, con la Ley N° 24.464 que promulga el Sistema Federal de Vivienda, se establece un piso del 45 % para el financiamiento de la demanda.

Bajo estas iniciativas, los gobiernos locales han ido adquiriendo marcado protagonismo en esta última década, llegando a constituirse en claros gestores del desarrollo local y centros de implementación de las distintas políticas habitacionales propuestas a partir de la tendencia descentralizadora planteada.

Sin embargo y antes de comenzar a analizar el papel que les ha ido correspondiendo a los mismos a lo largo de los diferentes panoramas socio-políticos, resulta necesario clarificar ciertos conceptos, a fin de evitar futuras confusiones.

En primer lugar la *ciudad* puede percibirse como un “*ámbito urbano* en el que sus habitantes toman diferentes decisiones, que obedecen a lógicas y racionalidades diferentes de acuerdo a sus posibilidades de vivir en la ciudad y a sus intereses” (Herzer, 1999). Es decir, un ámbito urbano donde se realiza una articulación entre distintos actores e instituciones a través de la acción colectiva y conjunta, “un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno.” La *urbanización* en cambio, es entendida como la “articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades” (Borja-Castells, 1997).

El *municipio* a su vez, puede definirse según tres dimensiones:

- como un *segmento territorial* (nacional o provincial legalmente establecido sobre el cual la municipalidad ejerce cierta competencia);
- como *ámbito estatal o aparato de gobierno* (el más descentralizado, accesible y ligado a la realidad local y a su población);
- y como *sociedad local* (o sea, como conjunto de actores y de relaciones sociales, económicas y políticas que se dan dentro de su ámbito territorial determinado) (Herzer, 1999).

Por su parte, al *gobierno local* lo entendemos como “una *institución política* de base representativa, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus competencias, que está articulada al aparato del estado en sus diferentes niveles y que se define por tener, además, una organización propia, competencias delimitadas y recursos propios generados directamente o transferidos desde los otros niveles estatales” (Herzer y Pérez, 1999). Éste difiere del gobierno de la ciudad ya que en este último “no sólo interviene la organización gubernamental local (municipio) sino también agencias que corresponden a niveles no locales (nacionales, regionales o estatales), que forman parte de la estructura local de poder y de la estructura local de gestión de la ciudad” (Herzer, 1999).

Así podemos decir que la ciudad incluye al gobierno local y el municipio es el ámbito estatal inmediato de gestión de la ciudad; es “la unidad fundamental de la gestión local. Eso se percibe claramente cuando coinciden ciudad y territorio municipal, como sucede en las ciudades de tamaño intermedio”¹⁵.

¹⁵ “Sin embargo no siempre se da tal correlación entre municipio y ciudad. Existen tres situaciones posibles: a) municipalidades que coinciden con una

3.2. Caracterización de los municipios en Argentina

Argentina cuenta actualmente con 2154 municipios (Jefatura de Gabinete, 2000), con alta disparidad de población y jerarquía. Los rasgos generales de las competencias de los gobiernos locales en el país se plasman en las cartas municipales y en las leyes orgánicas. A saber:

a. Vinculadas a la organización institucional municipal: (determinan lo que la Municipalidad es y cómo se organiza: órganos de gobierno, procesos de funcionamiento y las atribuciones de cada uno).

“La República Argentina es un país federal. Desde su sanción en 1853, la Constitución Nacional establece: “Art. 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

La reforma constitucional de 1994 reproduce esta disposición pero agrega, en el Art. 123º: “*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*”

ciudad y, eventualmente, cubren también un área perirural inmediata; b) municipalidades que pueden incluir a más de una unidad urbana (...) esta municipalidad es un ámbito mayor que la ciudad; c) municipalidades que corresponden a “menos” de una ciudad, a “partes” de una ciudad mayor (...), tal es el caso de las ciudades metropolitanas” (Pírez, 1991).

Siendo éstas las únicas definiciones de la Constitución Nacional en lo concerniente al ámbito municipal, son las provincias quienes definen el diseño institucional de los municipios ubicados en su territorio con la única condición de asegurarles autonomía” (Iturburu, 2000).

Al quedar en manos de las constituciones provinciales el establecimiento de un régimen municipal (con una importancia relativa menor que las provincias de las cuales dependen), se han generado distintos sistemas municipales según cada constitución provincial, quedando la autonomía local (“derecho a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir su propio destino” (UIM, 1993)) como tarea pendiente.

Sin embargo existe una *organización municipal compartida*, conformada por órganos diferentes:

- **Un órgano unipersonal** (Intendente): que tiene funciones ejecutivas, dirige la administración municipal, está encargado de ejecutar las obras y prestar los servicios, recaudar los fondos y ejecutar los gastos.
- **Un órgano colegiado electo** (Concejo Deliberante): que tiene a su cargo funciones de regulación y de control, particularmente relacionadas con los ingresos y gastos públicos, debiendo aprobar el presupuesto municipal. El número de miembros (concejales) es variable.
- **Un órgano auditor** (Tribunal de Cuentas): que revisa las cuentas, realiza auditorías, visa los actos administrativos, aprueba las órdenes de pago, fiscaliza el otorgamiento de subsidios, instruye sumarios y ejerce, en general, el control de la gestión. Es importante resaltar que no todos los municipios cuentan con este órgano de gobierno.

b. Vinculadas con el funcionamiento municipal: (determinan lo que el Municipio está habilitado para hacer (CYTED, 1999)).

Sus atribuciones dependen de un reparto estatal entre niveles con distinta jerarquía institucional, siendo las municipalidades las que ocupan el nivel funcional inferior, dependiendo de los niveles intermedios (provincias). Así:

- **En relación con el aparato municipal:**

Posee atribuciones para determinar su organización y funcionamiento, cargos y requisitos, normas de procedencia y carrera administrativa.

- **En relación con la ciudad, producción y mantenimiento:**

Al Municipio le compete formalmente encargarse de lo relativo al urbanismo, higiene, salubridad y moralidad; recreo, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos; educación y cultura; preservación del patrimonio histórico y arquitectónico local.

Además coopera con la Provincia o la Nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales; celebra convenios con otros municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en la esfera de sus competencias.

- **En relación a sus atribuciones financieras y patrimoniales:**

Aprueba su presupuesto, establece tasas y tarifas, recauda e invierte recursos (propios o transferidos), contrae empréstitos y gestiona judicialmente el cobro de las rentas municipales. Puede usar o disponer de sus bienes. Presta los servicios públicos por sí o por concesiones, y realiza obras públicas.

- **En relación con el desarrollo local:**

A su vez, fruto del proceso de descentralización que se dio en nuestro país, desde el gobierno nacional y desde las administraciones provinciales se han transferido a los municipios una serie de responsabilidades. La realidad actual nos lleva a

que cada vez más los gobiernos locales no sólo resignifiquen sus viejas funciones sino que deban ocuparse de nuevos temas. Esto explica el que se estén haciendo cargo de una serie de funciones que avanzan sobre las competencias tradicionales que tenían en el pasado (Villar, 2002). Ya no sólo se dedican a construir infraestructura y dotar a las ciudades de equipamientos y servicios urbanos, sino que también han debido dedicarse a la promoción del desarrollo económico local, a la generación de empleo, al tratamiento de la pobreza, a la prestación de servicios básicos, a la seguridad ciudadana, a mejorar la gestión político-institucional, etc.

- **En relación con la vida política municipal:**

Convoca a elecciones, regula la organización de partidos y de las demás organizaciones representativas, y establece mecanismos de participación.

- **En su producción normativa:**

Se da su propia organización normativa. No están autorizados para dictar leyes. Sus actos legislativos de validez general en su territorio son “Ordenanzas”, que están por debajo de las leyes nacionales o provinciales.

Si bien estas competencias son compartidas en mayor o menor medida por la totalidad de los municipios del país, las limitaciones financieras producto de la subordinación municipal a los otros niveles gubernamentales, la dispersión de esfuerzos y el bajo nivel de coordinación de políticas y programas es notable (tanto a nivel municipal, provincial y nacional), favoreciendo la segregación de los municipios pequeños, pobres o escasamente posicionados a nivel político, el clientelismo político-partidario y la resolución siempre coyuntural y particularizada de las problemáticas, sin que exista una estrategia general de desarrollo que pase por lo local como ámbito desde el cual se considera más conveniente enfrentar la realidad.

Frente a ello, “desde la propia organización de la estructura del Gobierno Nacional, la Presidencia de la Nación decidió crear en el año 2000, un área que se dedique a enfrentar esta problemática y apoyar a los gobiernos locales del país: la Subsecretaría de Asuntos Municipales y un Plan Nacional de Modernización de Gobiernos locales, con el objetivo de eficientizar las estructuras locales, dinamizar sus economías y desarrollar mejores condiciones urbanísticas y sociales para la población” (Ministerio del Interior 1999). Si bien esta iniciativa fue interesante, no terminó de poner en marcha todas las alternativas de acción prometidas y posibles, diluyéndose como ámbito institucional ante los cambios y crisis políticas. Sin embargo persisten en la actualidad numerosas organizaciones, equipos técnicos y académicos, dedicados al apoyo y consolidación de las esferas municipales como ámbito propicio para la generación de nuevas alternativas de gobierno y de gestión.

3.3. Rol de los gobiernos locales en las políticas socio-habitacionales argentinas

Si bien existen opiniones encontradas sobre si los cabildos constituyen o no los inicios de nuestro actual régimen municipal, la mayoría de los historiadores coinciden en afirmar que *el nacimiento del municipalismo en el país tiene su origen en el Art. 5° de la Constitución de 1853*, favorablemente apoyado por el mismo Alberdi.

Este artículo establece para las provincias, tal como arriba mencionáramos, una serie de condiciones para el goce y ejercicio de sus instituciones. Entre ellas impone la determinación de “asegurar el régimen municipal.”

A partir de la vigencia de este artículo, y coherentemente con la fuerte herencia centralizada y burocrática hispano-portuguesa en

Latinoamérica y en nuestro país, *el municipio tendrá un carácter instrumental y despolitizante*, al tiempo que será considerado *como organización del estado dirigida a la prestación de servicios y a la realización de tareas administrativas, excluyendo toda actitud activa orientada al desarrollo local económico, social, cultural y político* (Rugué-Gomá, s/f; Coatsworth, 1978 y Prats, s/f).

Esto propició que los municipios adquirieran organizaciones de rendimiento suponiendo contextos simples, rutinarios y previsibles, siguiendo la tipología de un modelo maquinal (H. Mintzberg, 1995) donde el gobierno local se dividía en áreas temáticas, replicando al gobierno nacional (modelo ministerial). “Esta subalternidad condenó a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, y el corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance” (UIM, 2000).

En la práctica, las posibles funciones activas del municipio se tergiversaron, en especial durante la vigencia de los gobiernos de facto que convirtieron a los gobiernos locales en simples delegados del poder central, avasallando hasta la autonomía más elemental (Caviglia, 1998).

Con respecto a las políticas habitacionales en nuestro país, según el análisis precedente y hasta la década pasada, éstas han tenido escasa vinculación con los gobiernos locales, ya que los problemas habitacionales fueron encarados históricamente por el gobierno nacional o provincial, sin ninguna intervención de los municipios.

Es a partir de la década del '60 cuando comienzan a adquirir cierta participación en la escena de lo habitacional. Durante el gobierno radical 1963-1966, la Dirección General de Préstamos Personales y con Garantía Real, construyó viviendas con gobiernos provinciales y municipales, aunque para el mismo período los derechos municipales se redujeron en términos específicos.

Será durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966-1970) cuando se formule expresamente la necesidad de contar con un sistema centralizado en lo que respecta a planificación y conducción nacional, aunque descentralizado en la ejecución, a fin de atender las necesidades locales y favorecer el sistema de ayuda mutua.

Sin embargo, hasta la década del '80 nuestros municipios se caracterizarán por ser “bienestaristas”, con reducida participación y gran capacidad operativa universal por delegación de poderes centrales, y con escasas políticas microeconómicas bajo un modelo de desarrollo exógeno. A nivel organizativo la figura del líder será quien encabece la estructura institucional distribuyendo el poder y los recursos entre su equipo técnico.

Recién en la década de los '90, “la tendencia hacia la descentralización propondrá aumentar el protagonismo de estos gobiernos en el marco de la democratización que se dio en la mayoría de los países de América Latina” (Programa CYTED, 1999).

La reforma de 1994 recogió el principio de autonomía municipal en el Art. 123 de la Constitución Nacional, según el cual se establece con carácter obligatorio a las provincias el reconocimiento de la autonomía de los municipios, aunque le asigna a éstas la facultad de reglar contenido y alcance de las mismas.

A partir de este período, si bien las importantes modificaciones mencionadas no cambiaron de por sí las condiciones y capacidades reales de gestión de los gobiernos locales ante las crecientes necesidades socio-habitacionales a las que han tenido que hacer frente, los municipios han tendido a adquirir un carácter “relacional”, cambiando sus formas de actuar no ya desde una lógica de la eficacia sino añadiendo la variable de eficiencia en sus acciones.

Las políticas microeconómicas de desarrollo endógeno y la consideración del capital humano y cultural junto al económico y físico adquirieron así notable importancia. De la misma manera las complementaciones y articulaciones internas y territo-

riales se transformaron en las claves para competir externamente, delineando nuevas formas de gestión y de hacer política desde lo local.

Esta tendencia no resulta así aislada, sino que se integra al conjunto de cambios acontecidos y al sistema de reformas que el Estado Nacional ha sufrido en los últimos tiempos.

En la actualidad, coherentemente a lo mencionado y en el marco de estas transformaciones, intentar debatir, analizar o proponer políticas socio-habitacionales y procesos de gestión sin discutir acerca del Modelo Informacional de Desarrollo que globalmente se impone, sin incluir la cuestión urbana o sin que el proceso actual de desmonte del aparato estatal se vean cuestionados, resulta estéril. Ya que existe una interdependencia y correlación evidente entre los diferentes fenómenos histórico-sociales y la misma problemática socio-habitacional, vinculada desde siempre con las teorías de desarrollo imperantes y con los propios modos de acumulación del capital.

Por tal razón, no pudiéndose entender la vivienda al margen de la situación socio-cultural-político-histórica vigente, todas las transformaciones urbanas y habitacionales que avanzados los '90 se registraron y registran, son producto en gran medida de los cambios acontecidos en las últimas décadas. Estos constituyen de por sí los *diferentes nudos o puntos de discusión sobre los cuales gira el debate de la vivienda, de las políticas socio-habitacionales y de los procesos de gestión actuales*, y es a partir ellos que podemos definir el rol actual y futuro que les compete a los gobiernos locales:

- **Modelo de desarrollo: de la sociedad industrial a la informacional.**

Sin duda alguna, el actual marco contextual se encuentra caracterizado por el paso de una sociedad industrial a una sociedad

informativa, donde el conocimiento científico se concentra en el desarrollo de nuevas tecnologías para el procesamiento y traslado de la información, con su respectiva producción no ya de productos sino de procesos, estableciendo en la acumulación del conocimiento la base del desarrollo tecnológico.

El Modelo Fordista y el Modo Industrial de desarrollo, habiendo mostrado sus deficiencias a partir de los '70, llega a su fin en los '80 (tras la crisis económica sintetizada en la caída de los precios internacionales del petróleo), siendo desplazado por el Modelo Informativo de Desarrollo que actualmente se va paulatinamente instalando en el contexto latinoamericano, concentrándose la ciencia en las nuevas tecnologías, en la información y en la generación de procesos innovativos al compás de los avances alcanzados por los países desarrollados.

- **La globalización: proceso incluyente-excluyente.**

Es esta revolución tecnológica a nivel mundial la que ha facilitado y permitido el proceso de globalización imperante, el cual, tras sus consecuencias no sólo económicas, comerciales y financieras sino sociales, culturales y medioambientales, ha desplazado al patrón de acumulación anterior y ha adoptado el denominado “patrón de acumulación flexible”, donde la reproducción financiera escindida de la producción, la economía no ya de productos sino de servicios y el auge de las comunicaciones que favorecen la acumulación de información y la coordinación de la producción a distancia, parecen dominarlo todo. “Sin informática y telecomunicaciones globales, no habría economía global o mundialización de la comunicación” (Borja-Castells, 1997).

Esta situación mundial plantea “la posibilidad e incluso la necesidad de renovar el papel específico de las ciudades (y dentro de ellas el de los gobiernos locales) en un mundo de urbanización generalizada. La importancia estratégica que lo local ha adquirido en estos tiempos se basa en las dos ventajas comparativas con

respecto a sus tutores nacionales, quienes tuvieron un rol protagónico durante el siglo XIX. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos” (Borja-Castells, 1997).

Este protagonismo de lo local como centro de gestión de lo global implica adaptarse a ciertos requerimientos de la economía imperante (“adaptación inclusiva”). La misma exige una apertura de los mercados internos a la competencia mundial, no siendo “ya el Estado modernizador o represivo el personaje central de cada país, sino que es el mundo de la empresa, es decir, de los grandes agentes sociales que responden a una lógica económica” (Touraine, s/f), el que condiciona el ingreso y permanencia de las ciudades en el sistema mundial y exige aumentar la productividad local.

Ésta se entiende como dependiente específicamente de la conectividad con los circuitos de comunicación, de la innovación tras el procesamiento de información producto de disponer de recursos humanos con altos niveles de calificación y educación, y de la adopción de nuevas tecnologías que permitan reducir costos.

Sin embargo, tanto este proceso de globalización como este nuevo modo de desarrollo siguen excluyendo a mayorías que, iniciando el siglo XXI, aún no gozan de derechos básicos como lo es el derecho a la ciudad y a una vivienda digna, haciendo que “una de las máximas expresiones de la exclusión y marginación social sea precisamente la carencia de vivienda” (Maldonado, 1995).

Se produce así lo que Borja y Castells caracterizan como la “*dualización de las ciudades*: dinamismo productivo y fuerte conexión externa a las redes globales, conviviendo con desco-

nexiones internas hacia sectores considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores” (Borja-Castells, 1997), tanto a nivel regional como local. Se vende así la porción competitiva de la ciudad, y se esconde a la porción inviable para el sistema, manifestándose en el espacio urbano la dualidad ocupacional y social, ya que “la ciudad global y la ciudad informacional son también la ciudad dual” (Borja-Castells, 1997).

Ahora bien, se olvida tras estas estrategias de marketing local que hacer a la ciudad competitiva también implica alto nivel de calidad de vida, formación de recursos, civismo de la población, seguridad ciudadana y jurídica, manejo transparente de fondos públicos, flexibilidad institucional frente a los escenarios cambiantes y anclaje ciudadano, que mediante la participación y la democracia asegure la integración social y la consecuente gobernabilidad de lo local. Ya que “la concentración de los factores dualizadores acaba cristalizando en una situación de alto riesgo, lo que inscripto en un contexto político como el de la transición democrática, se traduce en un estallido generalizado de conflictos cuyo protagonista es un movimiento ciudadano” (Denche, 1995) de diferentes magnitudes según los contextos, y que atenta contra la misma gobernabilidad de los centros urbanos en crecimiento a nivel mundial.

Hoy la mayor parte de la población es urbana, pero no ciudadana: la ciudad no es para todos debido a la marginación y la segregación existente.

• **La cuestión urbana: de hacer viviendas a construir ciudad.**

Por tal razón y no por mero capricho disciplinario la cuestión urbana resulta de tratamiento impostergable e íntimamente ligado al problema habitacional y de desarrollo local, producto del crecimiento desmedido de la población en todas las ciudades del mundo (en especial las del Tercer Mundo) y de la imposición de

las mismas como hábitat natural y clave para el desarrollo del hombre.

Ya que en la perspectiva actual del debate, más allá de la visión mercantil o académica atrasada de la vivienda, se discuten y aportan soluciones no ya en torno a la misma como ente aislado, sino que se concentran discusiones en torno al hábitat procurando construir no sólo meras viviendas sino ciudad junto con ellas. Esto pone de relieve que el debate urbano incluye hoy íntimamente al de la vivienda como problemática compleja y abarcativa propia del hábitat humano.

El surgimiento de la noción de hábitat ha ido desdibujando no sólo los límites precisos de la vivienda como tal, sino también del barrio y de la misma ciudad, para circunscribir, desde un enfoque regional y global, los debates en torno a las relaciones (mucho más complejas e interdisciplinarias) entre naturaleza, sociedad y espacio construido en pos de nuevos modos de desarrollo.

Esta concepción abarcativa del hábitat implica necesariamente no sólo trabajar sobre la crisis de vivienda y de servicios, sino sobre la creciente desigualdad social, la pobreza urbana y los fenómenos de exclusión social, lo cual conlleva impostergablemente a favorecer la articulación de actores y los programas integrales a nivel tanto local como regional.

• El desarme del Estado de Bienestar.

Por otra parte, la demanda creciente de espacios habitacionales refleja (como la etapa diagnóstica lo puso de manifiesto) una insuficiente producción, asociada con una fuerte reducción de la demanda solvente como consecuencia del ajuste, la caída salarial y el aumento del desempleo.

A diferencia de las etapas anteriores, el Estado mediante la reducción del gasto público no interviene, acentuando tras la ola

neoliberal el proceso de desmonte del aparato estatal (conocido como “desarme” del Estado de Bienestar), que absorbía de algún modo el antagonismo de clases, administrando los intereses colectivos y avanzando en la mediación a favor de los más desposeídos. Este desarme responde al objetivo implícito de “control” del déficit fiscal mediante la “reducción del gasto social”, y ha sido una de las causas de “la deslegitimación social sistemática de las instituciones públicas en cuanto al desempeño de las tareas y responsabilidades específicas” (Eula, 2000).

A nivel nacional, esta situación de retiro brusco del Estado se vio agudizada por los ajustes y crisis económicas sufridas. Frente a ello los gobiernos no han adoptado políticas sociales capaces de revertir la situación para los sectores más golpeados por la crisis. En efecto, éstos han registrado un crecimiento importante durante las últimas décadas y no han recibido a cambio ningún beneficio social.

De esta forma la doble vertiente interventora del Estado, es decir la política económica (asegurando el proceso de provisión basado mayoritariamente en el mercado mediante ayudas y subvenciones a los agentes sociales implicados en el proceso) como la política social (que aseguraba la intervención sobre los segmentos sociales más desprotegidos al objeto de encauzar la contradicción que implica sus situaciones de infravivienda y deterioro residencial), están hoy fuertemente debilitadas (Alcalá, 1995).

Sobreviven así dos vías para el reemplazo del antiguo sistema de provisión: el sector privado y su vinculación estrecha con las leyes del libre mercado, y por otra parte, sólo para la población en extrema necesidad e indigencia, la ayuda estatal focalizada ¹⁶ y

¹⁶ “Tiene relevancia la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 que fija a los gobiernos un “rol de facilitador”, con un adecuado marco legal, normativo y económico en que los recursos del Estado se deben orientar preferentemente hacia los más pobres. Por otra parte se propone que la “fa-

precaria, como forma de contención social ante las crisis de gobernabilidad que genera esta situación padecida por las mayorías marginadas.

Mientras tanto los ámbitos locales “se han transformado en el último nivel gubernamental en el cual continúan manteniéndose ciertos rasgos de bienestarismo en extinción, pero racionalizando el gasto asistencial y concentrándolo en los sectores más desprotegidos” (Díaz de Landa, 1998).

- **La descentralización: ¿traspaso de responsabilidades o traspaso de poder?**

Este proceso desactivador y de ajuste del Estado estuvo a su vez acompañado por otros dos: el de democratización y el de descentralización, los cuales han otorgado una mayor legitimidad a los gobiernos locales y se han convertido en las características preeminentes de los modelos políticos latinoamericanos en los últimos tiempos.

La democratización ha permitido cierta apertura y participación de los distintos sectores sociales, aunque sin igualdad jurídica o con exclusión social poco se puede hablar de democracia, y menos aún de ciudadanía. La democracia, aún con ciertos avances, no es absolutamente real en tanto que “la lucha contra la extrema desigualdad no se convierta en la prioridad de los gobiernos y de la opinión pública. El retorno a un Estado de derecho y la celebración de elecciones generales no bastan para crear una política democrática” (Touraine, s/f).

A su vez, la actual tendencia a la descentralización hacia los gobiernos locales, como estrategia de relegitimación del estado que transfiere responsabilidades con la intención de democratizar la

cilitación” debe permitir el acceso a los sectores más pobres al mercado habitacional” (Eula, 2000).

sociedad ante fuertes tensiones sociales, eficientizar la administración y los servicios disminuyendo la burocracia, presenta ajustes como la transferencia de crisis sin recursos (humanos y materiales) para afrontarlo ¹⁷, la posibilidad de fragmentación entre municipios ricos y pobres y el posible nuevo empoderamiento de las élites locales dominantes. Esto se debe a que en muchos casos se reemplaza o confunde la descentralización real o “estructural” con “descentralización sectorial” ¹⁸, generando diferentes combinaciones de modelos como resultan la *desconcentración*, la *deslocalización*, la *delegación* o la *desregulación* (United Nations, 2000).

– ***Desconcentración***: se refiere a la presencia del gobierno en los niveles locales en la forma de oficinas de ministerios, sin ningún tipo de mecanismo horizontal de integración. Estas unidades poseen un carácter meramente administrativo.

Es el mero “traspaso de competencias decisorias desde el Estado a entidades menores, pero sin que ello implique autonomía

¹⁷ “Los procesos de descentralización son aún incipientes (...) Si bien la mayoría de los países reconocen las bondades de la descentralización -de hecho el principio está consagrado en varias constituciones- opera una centralización de facto, que dificulta la aplicación práctica de estos principios. Un punto crucial en tal fenómeno es la fragilidad de los recursos municipales y su dependencia de recursos fiscales transferidos desde otros niveles de gobierno. En esas condiciones de precariedad financiera, sólo los municipios con más recursos pueden hacer viables sus competencias, lo cual tiende a agravar las distancias entre municipios ricos y pobres. Si la distribución del ingreso recaudado es muy despareja, el proceso descentralizador acentuará las desigualdades, especialmente si no va acompañado de mecanismos efectivos de compensación fiscal entre los municipios” (CEPAL, 1995).

¹⁸ “Podemos entender a la descentralización estatal como un cambio de la distribución de las atribuciones estatales (en el fondo distribución del poder) (...) denominada descentralización estructural, (o bien) una modificación particular de la atribución o encargo de algún servicio, función o política entre los diferentes componentes del aparato estatal (...) denominada descentralización sectorial” (Pérez, 1998).

jurídica, ni capacidad de generación democrática de autoridad, ni independencia de los controles de la administración central. El proceso desconcentrador por sí sólo no tiene signo y su desarrollo puede corresponder tanto a una dinámica centralizadora como descentralizadora” (United Nations, 2000).

- **Deslocalización:** sólo indica “el acto de trasladar de un lugar a otro tanto actividades productivas como de servicio o gobierno” (Caviglia, 1998).
- **Delegación:** se refiere al sistema de gobierno donde las responsabilidades para implementar o encabezar un sector o área están asignadas a agencias para-estatales, semi-autónomas o no gubernamentales.
- **Desregulación:** refiere a la descentralización gubernamental hacia el mercado y hacia organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, la **descentralización** consiste en “el traspaso o real devolución de la titularidad del ejercicio de competencias de decisión, desde la administración central del Estado a otros entes u órganos administrativos del nivel sub-nacional, estadual o local, incluyendo un quantum de soberanía popular expresado en la capacidad de generar democráticamente una autoridad propia y jerárquicamente independiente. Siendo, por tanto, una propuesta de cambio que busca una redistribución del poder y legitimidad democrática a partir del estado, proveyendo formas de autogobierno y espacios abiertos a la participación de las comunidades locales, en procesos decisorios independientes de la administración central” (Rasposo, 1994).

Sin embargo, junto con los efectos positivos y de fortalecimiento que los procesos de descentralización han producido en municipios con potencialidades, numerosas localidades débiles o de escasos recursos tienen dificultades para elaborar proyectos y delinear políticas que intenten una gestión eficaz

y eficiente de sus nuevas responsabilidades en materia social y habitacional.

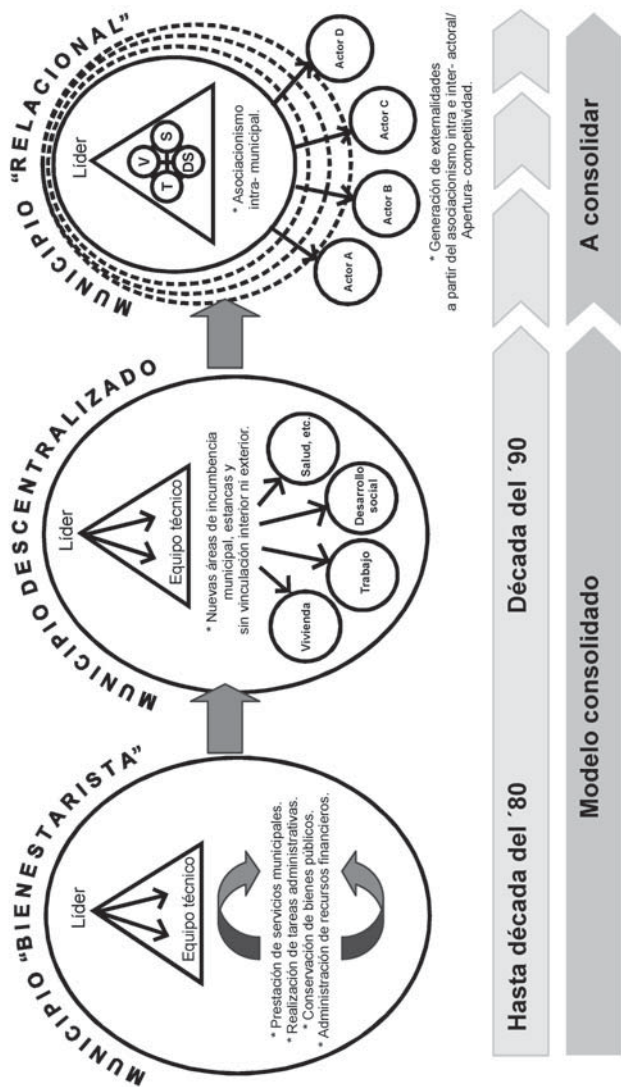
Esto se debe a una fuerte inercia provocada por un Estado que ha sido tradicionalmente paternalista, a la desinformación sobre modalidades alternativas y eficientes por parte de los técnicos locales y a la propia escasez de recursos.¹⁹

“Además el análisis de la competencia en la ejecución del gasto público en vivienda ha evidenciado lo ficticio de la transferencia nominal de competencias en materia de vivienda a los municipios” (Paniagua, 1995). Ya que, si bien el ámbito local aparece como el más factible para producir un acercamiento mayor entre el Estado y la sociedad frente a modelos de desarrollo deshumanizantes o ante las inercias de la administración central, las estrategias de descentralización y de gestión democrática local parecen convocar reducidamente a la participación de actores sociales nuevos y viejos con vocación por la gestión urbana, sin capitalizar con plenitud las enormes fuerzas sociales de autogestión, de organización autónoma y de generación de modelos opcionales, poniendo de manifiesto la difícil convergencia de requisitos e intereses políticos, económicos y sociales así como la harto dificultosa articulación entre los niveles micro (local) y macro (central) (Calderón- Dos Santos, s/f).

Ante esta realidad actual muchas de nuestras ciudades efectúan procesos de escaso crecimiento económico en condiciones de mayor vulnerabilidad social y ambiental.

¹⁹ Considerando la evolución del Gasto Público total como forma de explicar el real funcionamiento y transferencia de recursos entre los distintos niveles de gobierno, mientras en 1980 la Nación absorbía el 65,9 % de dicho gasto, las provincias el 28,7 % y los municipios absorbían sólo un 4,5 % del mismo, en 1998, puede verificarse una disminución del Gasto Público Nacional (51,9 %), un aumento importante del Gasto Provincial (40,1 %) y un casi invariable gasto a nivel municipal (8,0 %). Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales (1998) Ministerio del Interior Gobierno Nacional.

Al respecto y traduciendo el cambio de roles del municipio a un esquema gráfico, éste queda conformado de la siguiente manera:

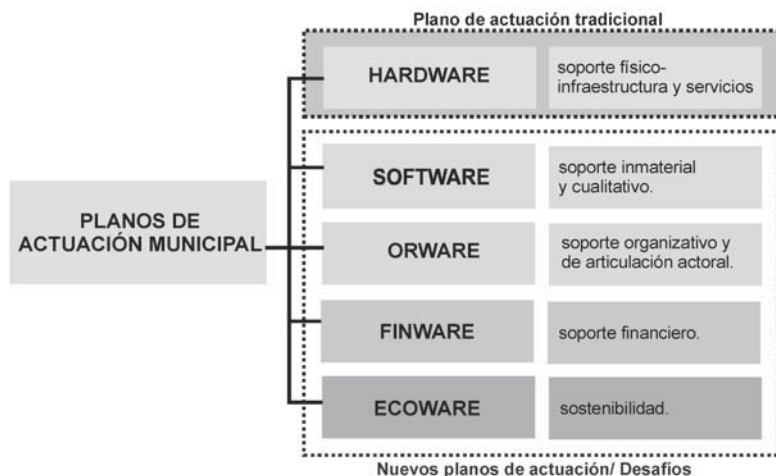


3.4. Nuevos desafíos y roles para los gobiernos locales

Ahora bien, si entendemos que las competencias y funciones de los gobiernos locales pueden, a la luz de las transformaciones descentralizadoras, clasificarse a partir de diferentes niveles de actuación (Alburquerque, 1997; Vázquez, 1996) tales como:

- mejora de infraestructuras (*Hardware*) como redes de comunicaciones, transportes y servicios;
- superación de carencias y mejoramiento de los factores inmateriales del desarrollo (*Software*) a través de la cualificación de recursos humanos, optimización del saber-hacer tecnológico e innovador, difusión tecnológica, capacidad emprendedora, disposición de información e incentivo a una cultura de desarrollo;
- fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio (*Orware*) mediante el fomento de redes, formas de colaboración, asociacionismo y cooperación diversas” (Vázquez Barquero, 1998);
- manejo de instrumentos financieros posibles (*Finware*);
- y promoción de acciones sustentables (*Ecoware*);

las funciones del gobierno local en general, y específicamente en materia de políticas socio-habitacionales, se han visto reducidas hasta la década del '90 a la mera atención de sus soportes físicos (*Hardware*), producto del traspaso directo de tareas meramente administrativas y funcionales a los ámbitos municipales y de la adopción de una concepción estrecha del concepto de vivienda.



Así, ante la transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades, y en el marco del contexto anteriormente descrito, los desafíos que se les plantean a nivel general a los gobiernos locales radican en la transformación de los mismos en sujetos de su propio desarrollo (municipio “promotor” con capacidad de auto-organización), avanzando en materia socio-habitacional hacia una concepción de la vivienda más allá de su mera condición de objeto construido. Esto supone necesariamente atender otros planos de actuación históricamente descuidados, los cuales inciden notoriamente en la calidad de las respuestas que pueden darse desde el ámbito local. Entre ellos podemos especificar:

A nivel de SOFTWARE:

- *Generar apertura de los mercados internos a la competencia mundial*, lo que exige aumentar la productividad local sin subsumir el desarrollo social y local a los intereses macroeconómicos. Esto implica dinamismo pro-

ductivo y fuerte conexión externa a las redes globales, conviviendo con fuertes intentos de inclusión de los sectores considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores.

- *Desarrollar estrategias de marketing local* que impliquen hacer a la ciudad competitiva a partir no sólo de inversiones en infraestructura y equipamiento, sino también de la calidad de vida que atraiga o retenga a los grupos profesionales más educados, flexibilidad institucional frente a los escenarios cambiantes, y anclaje ciudadano que mediante la participación y la democracia asegure la integración social y la consecuente gobernabilidad de lo local.
- *Disponer de recursos humanos con altos niveles de calificación y educación*, y adoptar tecnologías que permitan no sólo competir externamente sino también incrementar las fuentes laborales ante el desempleo y la caída salarial actual.
- *Adoptar una concepción y definición integral de políticas* que impliquen necesariamente no sólo trabajar sobre las crisis coyunturales, sino en el abordaje simultáneo de situaciones socio-económicas estrechamente interrelacionados con las problemáticas habitacionales detectadas, y que favorecen la desigualdad social, la pobreza y los fenómenos de exclusión social y urbana. Este nuevo enfoque conlleva impostergablemente la articulación de actores y programas integrales tanto a nivel sectorial, como local y regional.
- *Incrementar la capacidad técnica de los equipos municipales* en relación a nuevas formas de actuar en lo socio-habitacional.
- *Dar continuidad y consolidación a los equipos técnicos de trabajo.*

- *Desarrollar habilidades para elaborar proyectos y delinear políticas* que intenten una solución concreta y real de los problemas socio-habitacionales.
- Procurar disponibilidad y promover el manejo de equipamiento e información adecuada sobre *modalidades alternativas y eficientes de resolución de la problemática socio-habitacional*, basadas en un modelo de desarrollo humanizante por parte de los técnicos locales, y en relación a la afectación de recursos existentes tanto a nivel local como provincial y nacional que favorezcan la elaboración de los proyectos y políticas arriba mencionados.

A nivel de ORWARE:

- *Favorecer la articulación* entre los diferentes niveles institucionales y actores sociales locales y no locales involucrados.
- *Capitalizar plenamente las enormes fuerzas sociales de autogestión*, de organización autónoma y de generación de modelos opcionales entre los diferentes actores sociales mediante la participación de los mismos.
- *Romper las inercias administrativas y las subordinaciones político-clientelares* en pos de nuevas formas de organización del gobierno local y las instituciones municipales que gocen de mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra, frente a demandas y ofertas cambiantes (adaptaciones socio-institucionales (Albuquerque, 1997)).
- *Articular con otros municipios de la región* (constitución de microregiones) y reforzar la conexión con el gobierno central, como estrategias de competitividad frente al mundo y al mercado globalizado de hoy.

A nivel de FINWARE:

- *Incrementar la autonomía institucional, política y económica*, a fin de implementar mecanismos financieros adecuados y caminos alternativos para hacer frente a los problemas locales.
- *Desarrollar y poner en marcha proyectos socio-productivos* que vinculen las demandas socio-habitacionales con la oferta de mano de obra, procurando colaborar en la creación de fuentes laborales sostenibles en el tiempo.
- *Facilitar el acceso a fondos de crédito* a actores sociales tradicionalmente postergados.

A nivel de ECOWARE:

- *Fomentar el equilibrio entre los procesos de desarrollo económico, social y ecológico*, favoreciendo instancias de negociación entre los principales grupos interesados involucrados en ellos.

Estos nuevos desafíos y roles planteados ponen de manifiesto que tanto la tan postulada globalización, como la informatización o tecnificación y la descentralización hacia instancias locales, como formas a las que se adhiere para ser incluidos en el sistema socio-económico político imperante, no solucionan de por sí una problemática tan compleja como la que se padece. Son marcos contextuales y administrativos que deben asumirse como parte de la realidad. *Lo necesario es modificar la forma de enfrentar el problema avanzando progresivamente hacia modelos de tipo “relacional”, tomando como insumos las ventajas que este contexto proporciona y tratando de minimizar sus riesgos.*

Al respecto, “variables excluidas o marginadas como, entre otras, las políticas y las institucionales, tiene alto valor en la rea-

lidad e inciden fuertemente creando escenarios no previstos. Quejarse de ellas como “intrusos indeseables” no conduce a ningún camino útil. Pareciera que lo que corresponde no es reclamarle a la realidad, sino revisar los esquemas conceptuales con los que se está analizando para darles su debido lugar” (Klisberg, 2001).

Ya que globalizados, informatizados y descentralizados podemos seguir reproduciendo procesos que no contribuyan en nada a la real resolución del problema socio-habitacional que el país y América Latina presentan.

4. IDENTIFICACIÓN DE MODOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIO-HABITACIONALES

El intentar sistematizar críticamente los modos de gestión que en materia de políticas socio-habitacionales llevan a cabo los gobiernos locales, implica exponer con claridad a qué nos referimos cuando hablamos de modos de gestión.

Al respecto, definimos *gestión urbana o de la ciudad* como “el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo” (Herzer y Pérez, 1994).

“La gestión urbana vincula así tres tipos de procesos que configuran la ciudad: los orientados por la búsqueda de ganancia, los comunitarios y los estatales, dándose dicha gestión en torno a la articulación entre mercado, Estado y procesos de reproducción de la población. En este proceso articulador el gobierno local, al relacionarse con los diversos actores presentes, modela un proyecto de ciudad que se traduce en los lineamientos de su gestión” (Herzer, 1999).

Ahora bien, la expresión *modelo de gestión* define a la “*estructura integral de abordaje al problema que se intenta resolver*: conceptual, institucional y política, con sus definiciones de actores, roles, interrelaciones, fuentes y circuitos de flujo de recursos (...) La expresión estructurada de un modelo de gestión lo

constituye el Plan u Operatoria, que son lineamientos estructurados como un conjunto de directivas y normas acerca de la modalidad a la que deben responder las diferentes operaciones o proyectos, concebidos como el conjunto de acciones que se llevan a cabo frente a cada caso concreto.

El modelo, de acuerdo a la definición propuesta aquí, es la guía o instructivo para el diseño de la planificación de las diferentes operaciones posibles: no especifica actores concretos, ni medidas definidas en el tiempo, ni objetivos específicos, etc. que corresponderían a un solo caso en particular, sino secuencias-tipo, actores-tipo, metas-tipo, escalas de duración, escalas de presupuesto, a los que deberían responder las operaciones o proyectos concretos, y que le aseguren que la ejecución de los mismos va a responder a los propósitos y a la concepción de la forma de actuar que se posee” (Pelli, 2000).

Queda al margen así toda otra conceptualización de modelo como repetición masiva de resoluciones cerradas. Esta replicabilidad, teniendo en cuenta la diversidad de problemáticas y contextos distintos que presentan los gobiernos locales del país, resulta sin duda alguna absolutamente absurda, porque la realidad de cada lugar es diferente.

A partir de esta concepción, y teniendo en cuenta que a nivel nacional nuestro país cuenta con 2154 municipios (Jefatura de Gabinete, 2000), de los cuales sólo 360 son medianos (16,7 % del total, con un promedio poblacional de 39.986 habitantes)²⁰, es que se tomó contacto directo con *tres municipios de la Región Centro* (Municipio A, Municipio B y Municipio C²¹, selecciona-

²⁰ Sobre 2154 municipios Iturburu señala, según Jefatura de Gabinete, que existen 1770 pequeños (con un promedio de 2257 hab.), 360 medianos (39.986 hab.) y 24 grandes (469.140 hab.) (Iturburu, 2000).

²¹ Por cuestiones de reserva y confidencialidad profesional se omiten en esta edición los nombres propios de los municipios seleccionados.

dos entre los 67 municipios de ciudades intermedias pertenecientes a las *provincias de Córdoba y Santa Fe* en base a su rol urbano, su dimensión poblacional, el grado de voluntad de los mismos para brindar información, el grado de relacionamiento y el contacto previo existente entre la institución sede del trabajo de campo (AVE-CEVE ²²) y cada uno de ellos.

Jurisdicción	Total de municipios intermedios	% del total nacional
Total país	360	100
Total provincia de Córdoba	34	9,44
Total provincia de Santa Fe	33	9,16

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Jefatura de Gabinete (1991) y base de datos AVE-CEVE (2000).

En este punto es importante resaltar que la mayoría de las Constituciones Provinciales (garantes del régimen y autonomía municipales) recurre a parámetros poblacionales al establecer los requisitos mínimos para constituir municipios. Estos valores mínimos surgen de acuerdo a los promedios poblacionales por municipio que posee cada provincia, lo cual explica la considerable variación de parámetros entre ellas.

Así la población mínima exigida por la Constitución de Córdoba para constituir un municipio (teniendo en cuenta que su promedio poblacional provincial por municipio es de 10.743 habitantes) alcanza los 2000 habitantes, mientras que el mínimo santafesino (cuyo promedio poblacional es de 46.028 habitantes) asciende a 10.000 habitantes.

²² El trabajo de campo que sustenta los datos y resultados obtenidos en este trabajo fue desarrollado desde el Área de Asesoramiento, Capacitación y Transferencia del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) / Asociación de Vivienda Económica (AVE).

Por otro lado y con respecto a los requisitos exigidos para dictarse su propia Carta Orgánica (lo que equivale al poder constituyente municipal, implicando la consagración de la autonomía institucional) también existen variaciones según sea la provincia de referencia. Así la Constitución Cordobesa exige que la localidad sea declarada ciudad por la Legislatura Provincial (contar con más de 10.000 habitantes (Art. 2 de Ley N° 8102) (Graglia, 2002), mientras que Santa Fe no habilita Carta Orgánica.

Provincia	Promedio poblacional por municipio	Requisitos	
		para constituir municipio	para dictar Carta Orgánica
Córdoba	10.743 hab.	+ de 2000 hab. *	Ser declarada ciudad (+ de 10.000 hab.) *
Santa Fe	46.028 hab.	+ de 10.000 hab. *	No habilita

Fuente: Elaboración propia en base a Iturburu (2000).

(*) Localidades con poblaciones menores a estos valores son considerados gobiernos locales sin jerarquía municipal (comunas, delegaciones y comisiones), es decir que dependen directamente de la provincia.

A su vez, los criterios que permiten determinar el carácter de *ciudad intermedia o mediana*, surgen a partir de la adhesión a los esbozados por la CEPAL (Herzer, 1994). A saber:

- tamaño que oscila entre valores cambiantes, estableciéndose su distinción más que por un rango numérico preciso, por la diferencia entre la ciudad más grande y los centros urbanos que le siguen en tamaño dentro de un contexto nacional específico, es decir, son intermedias en relación a las características de cada sistema urbano nacional. Si bien algunos autores las clasifican entre 50.000 a 500.000 habitantes (Vapnarsky C., 1990 - Fox Robert, 1985), para este trabajo se adoptaron valores entre 10.000 y 250.000 habi-

tantes tal como lo establece la segmentación sugerida por el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (Iturburu, 2000).

- un crecimiento demográfico superior a la media nacional (entre el 5 y el 9 %), y en el caso particular de la Argentina, tasas anuales de crecimiento demográfico más altas que las de las ciudades calificadas como grandes.
- variables de índole económica como el umbral de diversificación de sus actividades, su contribución a la producción regional y nacional (Hardoy y Satterthwaite, 1986 - Jordán Squella, 1985).
- la proporción de fuerza de trabajo en tareas no agrícolas (Rondinelli, 1983).

Cualitativamente se las puede caracterizar, más allá de su heterogeneidad, por:

- fuerte proceso de metropolización por confluencia de factores como la concentración poblacional, de recursos productivos, financieros, de poder político y económico.
- importante rol urbano por ser ciudades cabeceras donde predomina el rol institucional (de gobierno) o donde se desarrollan centros económicos regionales. Es decir, son estructuradoras del espacio regional y poseen la capacidad de atracción de la inversión pública y privada.
- estructura económica menos diversificada que la de otros niveles superiores, lo que limita la expansión de su mercado laboral, dependiendo de las fluctuaciones de la rama económica predominante.
- menor nivel de complejidad institucional, no siendo sede del gobierno nacional, sino sólo eventualmente del gobierno provincial, municipal o departamental.
- mayor proximidad y conocimiento entre los actores, con vínculos personalizados y afectivos preeminentes.

- mayores posibilidades de prever, prevenir e intentar modelar a la ciudad como territorio, derivadas de su escala y de la trama de actores existentes.
- complejidad variable de su estructura social (en referencia a la diversificación de actores e intereses, lógicas, modalidades de acción y tiempos diferentes).
- mayor potencial de desarrollo endógeno que le otorga mayor dinamismo a la ciudad.
- fuerte sentimiento de pertenencia e identidad local por parte de la población.

Unido a estas especificaciones de carácter descriptivas resulta importante recalcar que la crisis socio-habitacional explicitada hace sentir su mayor peso, contrariamente a lo esperado, no en las grandes ciudades sino en las intermedias, que poseen el atractivo de ser, en general, ciudades competitivas con posibilidades de inserción económica a nivel nacional e internacional, por lo que son blanco de todo tipo de intereses. Así, estas ciudades “están teniendo una influencia cada vez mayor no solamente en la sociedad sino también en la economía de los países de América Latina y, al mismo tiempo, carecen de instrumentos de gestión, mientras se producen procesos de democratización y descentralización estatal” (Herzer - Pérez, 1999).

De esta manera y a partir del marco conceptual explicitado, la relación establecida con los municipios durante los meses de trabajo de campo se estructuró a partir de diferentes niveles de acercamiento, en base a reiteradas visitas a las localidades y asentamientos pertenecientes a los casos-proyecto seleccionados.

Esta progresividad en la aproximación permitió ir desde la reconstrucción general del contexto o escenario (caracterización general de la ciudad), hasta un conocimiento pormenorizado de los casos-proyecto seleccionados en cada uno de los municipios,

lo cual implicó una progresiva reconstrucción de los procesos y contribuyó a otorgar mayor objetividad y validez a los conceptos y observaciones expuestas.

Así para cada uno de los municipios escogidos, se definió su:

- **caracterización geográfica** (ubicación regional, provincial y departamental de la localidad);
- **caracterización demográfica** (volumen poblacional y de hogares de la ciudad);
- **caracterización socio-económica** (nivel de ingreso familiar, distribución de los mismos, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI));
- **caracterización laboral** (población económicamente activa, actividades económicas predominantes, tipo o rama de oficios ligado a la zona, índices de empleo y desempleo);
- **caracterización educacional** (oferta educativa en la ciudad y nivel educacional de la población);
- **caracterización sanitaria** (oferta de servicios sanitarios en la ciudad, tasa de desnutrición infantil y tipo de enfermedades más frecuentes);
- **caracterización socio-vincular** (organizaciones e instituciones relevantes en la ciudad, interrelaciones entre ellas y grado de vinculación con el municipio);
- **caracterización habitacional** (cantidad y calidad de viviendas, déficit habitacional de la localidad, dotación de infraestructura y servicios urbanos existentes);
- **y caracterización político-institucional** (forma y estructura político-organizativa y gubernamental, red de actores sociales o instituciones locales intervinientes en la gestión urbana o de la ciudad).

Teniendo en cuenta estos parámetros y *para cada uno de los tres municipios elegidos*, se seleccionaron y analizaron *tres ca-*

sos-proyectos concretos ²³, desarrollados durante la década del '90 (específicamente entre los dos últimos períodos de gobierno municipal: 1996 al 2004) a partir de los cuales se *dedujeron y analizaron genéricamente de los modos con que actualmente los gobiernos locales gestionan sus políticas socio-habitacionales*, con el fin de obtener indicadores de referencia que permitan *optimizar y potenciar modos superadores a los actuales*, posibilitando un abordaje más eficaz de la problemática socio-habitacional que muchos de estos municipios padecen.

Provincia	Municipio (Unidad muestral de 1° grado)	Casos - proyecto (Unidad muestral de 2° grado)
Córdoba	<i>Municipio A</i>	1. Caso- proyecto A-1 (1999- 2001)
		2. Caso- proyecto A-2 (2001- 2003)
		3. Caso- proyecto A-3 (2001- 2003)
Santa Fe	<i>Municipio B</i>	1. Caso- proyecto B-1 (1992- 2000)
		2. Caso- proyecto B-2 (2001- actualidad)
		3. Caso- proyecto B-3 (1999- 2004)
	<i>Municipio C</i>	1. Caso- proyecto C-1 (1992- 2002)
		2. Caso- proyecto C-2 (1997- 2003)
		3. Caso- proyecto C-3 (2001- 2004)

Si bien metodológicamente la cantidad de casos-proyecto relevados (nueve en total) no constituye de por sí un universo numéricamente representativo que garantiza una acabada generalización, la variedad y riqueza de éstos junto al conocimiento pormenorizado de los mismos, permitieron identificar ciertos aspectos característicos y lineamientos válidos para una futura pre-formulación de estrategias de apoyo a los municipios, como

²³ Los casos-proyecto a sistematizar fueron los que a criterio del área municipal encargada de atender la problemática habitacional local, se consideraron más relevantes durante el período temporal determinado (Método determinístico de selección).

posibles resoluciones superadoras de los problemas socio-habitacionales actuales.

Para cada caso-proyecto seleccionado se analizaron las siguientes variables y sus correspondientes dimensiones e indicadores ²⁴:

- *Nivel socio-económico de los beneficiarios*: el mismo es entendido como la condición material y cultural de vida de un grupo social determinado, en este caso de las familias beneficiarias del proyecto en cuestión.
- *Desarrollo temporal*: al mismo se lo concibe como la serie de acciones que tuvieron lugar a lo largo del proyecto consideradas indispensables en la consecución de las metas propuestas, incluyendo también los plazos de tiempo empleados y la forma en que estas acciones se ordenaron en el tiempo. Es decir, reúne en su conceptualización actividades, plazos y secuencias.
- *Estructura conceptual de abordaje del problema*: la adopción de una determinada noción de la problemática habitacional implica necesariamente, una toma de posición ideológica que condiciona la formulación de políticas y acciones consecuentes a desarrollar por una institución. Por tal razón se entiende por estructura conceptual de abordaje a la precisión de objetivos generales y particulares que se persiguen con el proyecto, así como también cada una de las metas concretas propuestas para materializarlos, respondiendo a las intenciones propias de la institución y a su concepción de la forma en la que debe abordarse el problema en cuestión.
- *Grado de condicionamiento político*: entre las fuerzas o condicionantes claves detectadas en todo proceso de ges-

²⁴ Para más información ver Anexo N° 1 en página 227.

tión, la dimensión política en función de los proyectos o programas a desarrollar resulta una de las principales, tanto por su poder inductor cuando se cuenta con ella, como por su carácter netamente inhibitor si se carece de la misma. Por tal motivo el grado de condicionante político es aquí considerado como el nivel de influencia y determinación de acciones que los lineamientos y avales político-programáticos (tanto locales como de niveles superiores de gobierno) poseen sobre el proyecto. Evalúa además el grado de sustento organizativo-legal que posee la experiencia (grado de institucionalidad).

- *Grado de integralidad de las acciones:* en la cuestión habitacional (como hecho antropológico, dinámico e histórico) se interrelacionan varios aspectos: el espacial, el económico, el social, el político-institucional y el plano cultural (Alcalá, 1995). Decimos entonces estar frente a una problemática y no frente a un problema, ya que “los problemas tienen una solución parcelaria, pueden ser abordados fácilmente desde una disciplina particular. En cambio la problemática es diversa y compleja, precisa de un enfoque holístico e integrador, buscando que las acciones humanas en sectores concretos, lejos de generar efectos negativos en otros sectores, favorezcan la generación de procesos para la transformación social” (Gómez, 1995). Es decir, la problemática de la vivienda debe necesariamente ser abordada desde diferentes disciplinas, buscando no precisamente atenuar el “problema” o “resolver permanentemente los problemas” sino “ir a las causas, y para ello resulta necesario conocer y acometer “la problemática” en su globalidad. Ya que la vivienda “es un conjunto de problemas autoimplicados que como tales contienen la potencialidad conferida por el propio desequilibrio que las define” (Alcalá, 1995).

Desde este enfoque, esta variable es entendida como la cualidad de formar un todo con la incorporación de diferentes

partes. Esto supone verificar la consideración de otros objetivos y/o acciones complementarias a lo habitacional, respondiendo así a la concepción de la vivienda como configuración de servicios (los servicios habitacionales) que, superando la visión meramente física de la vivienda, concibe a la misma como parte de un conjunto mayor e integral de servicios dirigido a dar satisfacción a las diversas necesidades del hombre (alimentación, educación, hábitat, trabajo, participación, etc), cada una de las cuales presenta su propia problemática específica y sectorial.

Aunque la solución a estas necesidades varía en cada cultura, bajo este enfoque tendría que tender a ser integral, o por lo menos la solución de una o dos necesidades no debería entorpecer sino facilitar la solución de las otras.

- *Nivel de participación y articulación de actores:* esta variable se plantea a partir del carácter “relacional” o “interactoral” que han ido adquiriendo los gobiernos locales durante esta última década (“gestión asociada”), donde la solución para los complejos problemas contemporáneos se intenta “desde el equilibrio entre los varios marcos institucionales involucrados: el estatal, el mercado y el público no-estatal, adoptando el concepto de Estado-red, capaz de aglutinar varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los escenarios actuales” (CLAD, 1998).

Por tal motivo esta variable revela la capacidad del municipio para generar espacios de trabajo interdisciplinario e inter-áreas, de la misma manera que manifiesta el grado de acercamiento entre éste y la sociedad, detectando si se han creado o reforzado espacios de involucramiento y asociación a distintas escalas. A saber:

- *Escala intra-municipal o entre diferentes áreas municipales:* planteada a partir de la compleja problemática socio-habitacional existente y de la concepción integral

y multidisciplinar a la que se adhiere (Alcalá, 1995), esta variable evalúa la integración-coordinación existente entre las diferentes áreas de la propia estructura institucional.

- *Escala inter-institucional o entre el municipio y diversos actores sociales*: promovida como forma de potenciar recursos (humanos, materiales e institucionales) existentes y disponibles por los distintos actores involucrados tanto a nivel de financiamiento, como de coordinación/administración y de ejecución. Así, esta escala verifica la forma en que los procesos orientados por la ganancia (que operan dentro del mercado), los comunitarios (determinados por la reproducción de la población tras la lógica de la necesidad), los estatales (que fuera del mercado inciden de manera directa o indirecta dirigiendo y ejecutando los procesos públicos de la ciudad) y los políticos (que se mueven tras la acumulación del poder), articulan sus lógicas y coparticipan en el proceso de construcción de los fenómenos socio-habitacionales y urbanos, cuyo sentido nunca está predeterminado sino que depende en cada caso de cómo dichos actores ejerzan sus roles.
- *Escala inter-gubernamental o entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal)*: siendo las políticas materializaciones de las formas de involucramiento del Estado ante situaciones problemáticas, esta escala contempla la coordinación existente entre las distintas políticas y programas que se proponen desde cada nivel gubernamental, a fin de detectar la complementación o superposición de recursos y líneas de acción.
- *Capacidad institucional instalada*: esta variable considera la capacidad organizacional, técnica y administrativa insta-

lada en el municipio, lo cual supone verificar áreas municipales y recursos humanos capacitados disponibles y afectados al proyecto, en torno a la obtención, coordinación y monitoreo tanto de recursos como de procesos conducentes a la concreción y retroalimentación del proyecto.

- *Nivel de eficacia e impacto del proyecto:* el nivel de eficacia es aquí concebido como el grado de cumplimiento del objetivo general (en este caso socio-habitacional) en lo referente a la satisfacción de metas establecidas para el proyecto en cuestión. Es decir, permite verificar la relación que existe entre los objetivos y metas previstas con los resultados obtenidos, considerando a estos últimos “como los cambios tanto positivos como negativos generados por el proyecto, directamente vinculados a los objetivos y/o metas del mismo y medidos durante o al finalizar el proceso de ejecución de los mismos” (Rodríguez- Buthet - Scavuzzo- Taborda y Schutz, 2001).

El nivel de impacto, en cambio, permite detectar “las modificaciones que los resultados obtenidos tras el proyecto producen en otros campos no directamente vinculados con los objetivos y/o metas del mismo” (Rodríguez - Buthet - Scavuzzo - Taborda y Schutz, 2001), coherentemente con la concepción sistémica de lo habitacional a la cual esta investigación adhiere.

5. CARACTERIZACIÓN PORMENORIZADA DE LOS MODOS DE GESTIÓN IDENTIFICADOS

5.1. Componentes básicos de los modos de gestión identificados

Municipios de inserción tipo:

Los modos de gestión identificados se han desarrollado en *municipios* (3 en total) *de carácter intermedio, cabeceras de Departamento y con un importante rol a nivel regional.*

Las poblaciones de los mismos oscilan entre 36.000 a 160.000 habitantes, abarcando un *amplio espectro a nivel de escala urbana.*

Demográficamente en todos ellos predomina la composición nuclear con 4 miembros promedio por hogar, aunque se registran porcentajes considerables de jefatura femenina.

Son *ciudades pujantes* con marcada tendencia hacia actividades industriales de tipo alimentarias y metalmecánicas, agrícola-ganaderas y de servicios, y cuentan con disponibilidad de servicios educativos y sanitarios de distintos niveles y alcances, pero *presentan considerables porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas* (entre un 10 % y un 22 % de sus poblaciones con NBI). Esta situación junto a tasas de *desempleo* que rondan entre el 15 % al 19 % proyectan una problemática social necesitada de respuestas.

A nivel socio-organizativo se caracterizan por contar con *varias y dinámicas instituciones locales*, con marcado protagonis-

mo en la ciudad y la región. A ellas se suman las organizaciones barriales y comunitarias de base. Sin embargo existen diferencias en cuanto al *grado de articulación existente* entre cada una de ellas y el municipio, ya que si bien se registran espacios de gestión asociada y articulación actoral todavía persisten marcadas concentraciones de funciones en el gobierno local como única entidad responsable del desarrollo de la ciudad, así como reticencias a generar espacios participativos y de diálogo interactoral.

En términos institucionales estos municipios cuentan con un *Poder Ejecutivo*, regido por el Intendente y sus Secretarios, un cuerpo legislativo o *Concejo Deliberante* y un *Tribunal de Cuentas* en la mayoría de los casos relevados.

A nivel organizacional reproducen el *esquema tradicional de estructuración institucional* en torno a Secretarías, Subsecretarías, Departamentos o Direcciones, Divisiones y Secciones, verificándose discrecionalidad en dicha estructura tras la búsqueda de optimizar los recursos disponibles. No obstante, producto de las nuevas funciones asumidas tras el proceso descentralizador, han cobrado protagonismo áreas como las de Desarrollo Económico, Producción, Empleo, Promoción Social, Educación y Desarrollo Ambiental.

Sin embargo, de la misma manera que se constatan *escasos espacios relacionales* con otros actores sociales, las instancias de vinculación entre las diversas áreas municipales resultan casi inexistentes.

En términos de planificación los tres municipios a partir de los cuales se desarrolló esta investigación *tienen en marcha su Planificación Estratégica*, con especial énfasis en líneas prioritarias como la participación ciudadana; la eficiencia en el manejo de los recursos disponibles; la promoción del propio desarrollo; la concertación de actores y la unión de esfuerzos tanto públicos como privados y sociales en la consecución de objetivos comu-

nes; el desarrollo integral y sustentable; la generación de competitividades externas; el incremento de la calidad de vida; la generación de empleo y el crecimiento económico con desarrollo social y productivo.

A nivel político se verifica *alternancia de partidos* a nivel Ejecutivo y Legislativo tanto en el contexto provincial como local, con sus consecuentes *recambios y vaivenes institucionales*.

Financieramente los tres municipios presentan una situación equilibrada, con alta eficiencia en la recaudación y cierta *tendencia al superávit*, lo cual los ubica en una posición privilegiada a la hora de solicitar financiamientos a instancias superiores de gobierno.

Específicamente en relación a la *cuestión habitacional* que en este trabajo nos ocupa, es destacable que en los municipios relevados *entre el 18 y el 28 % de los hogares padecen situaciones deficitarias* por precariedad o hacinamiento.

De esta manera, si bien entre el 70 y el 90 % de la población de estos centros es propietario de la tierra y la vivienda que habita, y los tendidos de infraestructura básica y servicios alcanzan a cubrir entre el 75 % y el 100 % de las plantas urbanas (a excepción del pavimento, el servicio de cloacas (60 %) y gas natural (15 a 20 %)), *la cuestión habitacional resulta una problemática de escala*.

Frente a ella las acciones han sido históricamente encaradas por las *áreas de Obras Públicas, Edificaciones Privadas o por entes autárquicos* dedicados a la temática (Institutos Municipales de la Vivienda), destinados mayoritariamente a sectores medios o a atender situaciones de emergencia bajo parámetros clientelares con financiación mayoritariamente externa.

Sólo en algunos casos se han generado *instancias de trabajo interdisciplinario e inter-áreas* de carácter matricial y de ejecución por proyectos, aunque tales iniciativas nunca han sido institu-

cionalizadas, quedando sujetas a los continuos recambios políticos lo cual ha generado interrupciones en este modo de accionar.

Beneficiarios tipo:

En referencia a los beneficiarios, en 7 de los 9 casos-proyecto relevados (78 %), los beneficiarios de los proyectos habitacionales desarrollados respondieron mayoritariamente a las siguientes características:

- Asentamientos *villeros* concentrados o dispersos de escala media (138 hogares promedio por asentamiento), ubicados ilegalmente y desde larga data en zonas de alto valor urbano, caracterizados por padecer situaciones de *alta precariedad habitacional y hacinamiento*, con variadas necesidades de mejoramiento.
- *Dotación deficiente de infraestructura*, la cual es predominantemente comunitaria y goza de un alto nivel clandestinidad.
- *Disponibilidad de servicios por proximidad a zonas dotadas de los mismos*, aunque se registra gran inseguridad urbana y ambiental.
- Población predominantemente *desocupada*, beneficiaria de planes de empleo nacionales o locales, o con fuentes de trabajo inestables e informales (cirujeo, trabajo rural, trabajo doméstico, changas, etc.), lo cual les otorga un *nivel de ingreso familiar de \$ 200 o \$ 300 mensuales*²⁵.
- Por tales razones presentan características de *población con Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), viéndose restringida su capacidad de ahorro y de ingreso a progra-

²⁵ Referencia año 2004.

mas oficiales de acceso a la tierra y la vivienda. Esta situación los hace sujetos de políticas sociales municipales, provinciales y nacionales que refuerzan su *marginalidad social*.

- Preeminencia de hogares nucleares tipo de 3, 5 y hasta 7 miembros por hogar, aunque se registra un *importante porcentaje de jefas de hogar* (entre el 10 y el 15 % de los hogares atendidos).
- Jefes de hogar mayoritariamente *analfabetos o con primario incompleto*, constatándose una mejoría en el nivel educativo de sus hijos y nietos.
- *Condiciones sanitarias y alimentarias de riesgo*.
- *Escasa e incipiente asociación comunitaria*, donde los vínculos se limitan a relaciones de proximidad entre vecinos u organizaciones barriales (centros comunitarios, comedores infantiles, copa de leche, etc), por lo que las relaciones con otras instituciones (especialmente con el municipio) resultan de corte *predominantemente clientelar*.

Los 2 casos-proyecto restantes (22 %) respondieron a financiamiento tipo FONAVI o bien a financiamiento mixto municipio-sociedad civil. Estuvieron destinados a población de clase media que se encontraban alquilando o bien eran familias nuevas, las cuales contaban con educación de nivel secundario, con fuentes de trabajo estables y formales, con ingresos familiares mensuales que rondaban los \$ 500 o \$ 600, y cierta capacidad de ahorro.

Objetivos tipo:

Considerando a los objetivos de un proyecto como la materialización instrumental de las intenciones institucionales a la hora

de definir la manera de acción deseada, *en 4 de los 9 casos relevados (44 %) no se elaboraron explícitamente los objetivos y metas del proyecto*. En ellos, *el único objetivo tácito que se persiguió fue el de construir viviendas para las familias beneficiarias, o bien recuperar el espacio urbano ocupado por estos asentamientos para otros fines*.

Esta connotación sectorial de lo desarrollado parece haber estado marcadamente *condicionada por el tipo de financiación recibida* (externa sin ningún tipo de injerencia local) *y por la naturaleza de la capacitación brindada* (ninguno de estos casos recibió apoyo externo a la hora de elaborar los proyectos).

Sin embargo es importante resaltar que algunos equipos técnicos responsables incluyeron por voluntad y convencimiento personal ciertas variables sociales como catalizadores de procesos de mayor alcance. Sin embargo esta decisión no superó en ningún caso el nivel operativo y voluntarista particular del equipo técnico en cuestión.

Sin embargo *en los 5 casos restantes (56 %) los objetivos-tipo fueron los siguientes:*

Objetivos generales tipo:

- Contribuir a mejorar el hábitat y posibilitar el acceso a la vivienda a familias necesitadas a través de su construcción.
- Crear condiciones tendientes a la promoción y el desarrollo social, a través de la dignificación personal y el enriquecimiento comunitario.
- Propender al afianzamiento de pautas de trabajo organizado a fin de satisfacer otras necesidades en la comunidad.

Mientras en menor grado han figurado objetivos referidos a:

- Favorecer el recupero de la inversión realizada a partir de formas crediticias accesibles a las familias, revirtiendo la cultura clientelista arraigada localmente.
- Procurar la integración y articulación institucional.

Objetivos específicos tipo:

Vivienda y urbanismo:

- Lograr condiciones de habitabilidad mínimas y suficientes para las familias involucradas.
- Lograr la instalación de redes de infraestructura y servicios básicos.
- Regularizar la tenencia de las tierras y diseñar integralmente la urbanización de las mismas.
- Liberar terrenos ocupados y prevenir la formación de nuevos asentamientos.

Desarrollo Social:

- Lograr que las familias se sientan partícipes y con pertenencia en relación a la vivienda y al nuevo barrio.
- Lograr la integración paulatina de estos sectores a la sociedad.
- Contribuir al fortalecimiento y afianzamiento de los lazos familiares y grupales orientados a la resolución de otras necesidades que surjan a partir del acceso a la vivienda.
- Asegurar los mecanismos necesarios tendientes al logro de la escrituración a favor de las familias.
- Promover el ejercicio responsable de la ciudadanía entre las familias, en el marco de sus derechos y obligaciones adquiridas a lo largo del proceso de acceso a la vivienda.

Trabajo:

- Lograr la organización y división del trabajo, capitalizando conocimientos previos adquiridos por las familias.
- Generar espacios de capacitación oficializados y secuenciados, tendientes a introducir en los rubros constructivos a las familias u optimizar las calificaciones previas.

- Favorecer la vinculación entre planes de empleo existentes con los requerimientos de mano de obra que se desprendan del proyecto.
- Favorecer la vinculación con micro y pequeñas empresas (MyPES), productoras de casa-partes y proveedores de insumos locales.
- Favorecer la incorporación de normas de seguridad e higiene mínimas en obra.

Y en menor grado:

Financiación económica:

- Asegurar mecanismos crediticios y de acompañamiento social necesarios para lograr la recuperación de los montos invertidos (por lo menos parcialmente).

Salud:

- Asegurar mecanismos de prevención sanitaria entre los habitantes.

Desarrollo institucional:

- Definir una propuesta con posibilidades de replicabilidad o continuidad en el mediano o largo plazo.
- Procurar la integración y articulación institucional en torno al proyecto.

Metas tipo:

- Que se liberen y urbanicen los terrenos ocupados, dotándolos de infraestructura básica.
- Que las familias asistan y participen a las reuniones de información, reflexión y análisis programadas.

- Que se elabore conjuntamente con las familias los instrumentos legales necesarios para el buen desarrollo del proyecto, en el marco de sus derechos y obligaciones.
- Que se firmen los convenios con las familias involucradas.
- Que por lo menos un representante familiar participe en obra.
- Que exista un porcentaje de afectados a obra vinculados a los planes de empleo existentes en la ciudad.
- Que se remunere, en lo posible, a quien trabaje en obra.
- Que se capacite laboralmente (con certificación oficial) a los participantes en obra.
- Que se capacite en higiene y seguridad en obra (con certificación oficial) a los participantes en obra.
- Que se asegure ante riesgos de trabajo a los afectados a obra.
- Que los insumos de construcción sean provistos por MyPES y productoras de casa-partes locales.
- Que se realice efectivamente el traslado de las familias y se ocupen las viviendas en tiempo y forma.
- Que se escriture a favor de las familias en tiempo y forma.
- Que la morosidad en el pago de las cuotas de recupero establecidas mensualmente sea mínima.
- Que se conforme una incipiente comisión barrial u organización de carácter intermedio.
- Que se apoye el tratamiento de otros temas y problemáticas del nuevo barrio.
- Que se disminuya la incidencia de las enfermedades más frecuentes en el barrio.
- Que se capaciten y pongan en actividad a promotoras sanitarias barriales.

No existieron metas de carácter institucional, salvo para uno de los municipios seleccionados, quien elaboró un plan político-social y habitacional de largo alcance, siendo éste un caso excepcional no generalizable.

Secuencia de actividades, etapas y plazos tipo:

En términos de **actividades, plazos y secuencias**, los procesos de gestión identificados se desarrollaron de la siguiente manera:

Etapas	Actividades tipo	Tiempos tipo
1. Etapa decisional y de asignación de recursos	- Decisión política inicial o <i>paulatinamente conseguida por el equipo técnico a medida que se van obteniendo resultados.</i>	En esta etapa se procura obtener el financiamiento e institucionalizar procedimientos. Si bien depende de la extensión y envergadura total del proyecto a desarrollar, esta etapa consume los 4 a 10 meses iniciales . Sin embargo resulta fundamental para la continuidad y buen término de los proyectos, mantener el aval y decisión político-financiera durante todo el proceso . Por otra parte es importante resaltar que estos plazos se ven agilizados para las segundas etapas de los planes previstos.
	- Gestión ante organismos financieros.	
	- Firma de acuerdos para llevar a cabo el proyecto entre entidades financiadoras y municipio.	
	- Adquisición o afectación de tierras.	
	- <i>Firma de convenios de asesoramiento y transferencia con asesores externos.</i>	
	- Firma de convenios con familias beneficiarias.	
	- Aprobación de Ordenanzas que rijan la implementación del proyecto.	
	- Aprobación de Decretos de asignación de personal responsable y de afectación de fondos.	
	- <i>Cambios organizacionales necesarios en la estructura municipal / Conformación de Unidades de Hábitat Social o estructura ad-hoc de carácter similar.</i>	
	- Desembolsos de fondos tras certificaciones mensuales.	
	- Anuncio del proyecto (prensa).	
	- Reconocimiento de mayores costos.	

Etapas	Actividades tipo	Tiempos tipo
2. Etapa motivacional, de capacitación y transferencia.	- Primer taller de motivación en torno a metodología integral y asociativa.	<i>Esta etapa sólo se registra en procesos que han sido desarrollados con apoyatura externa (4 de los 9 casos relevados (44 %)). Para estos casos esta etapa se desarrolla durante los meses iniciales tras la definición de la instancia decisional, y consta de una serie de talleres mensuales o bimensuales de trabajo entre el equipo municipal responsable y el equipo asesor.</i>
	- Taller de planificación y gestión de anteproyecto.	
	- Taller de formulación de proyecto.	
	- Transferencia de sistemas constructivos alternativos.	
	- Jornadas de socialización y evaluación de lo realizado.	
	- Taller de capacitación en oficios a beneficiarios.	
	- Capacitaciones en organización de la producción a MyPES involucradas.	
	- Taller de Seguridad e Higiene en obra.	
	- Envío de informes periódicos tras visitas a obra.	
3. Etapa de diseño, planificación y programación.	- Definición del pre-proyecto: objetivos, etapas, actores, roles e instancias de evaluación. Esta actividad es tradicionalmente realizada por las entidades financiadoras con mínimos aportes y sugerencias del equipo local.	Etapa ejecutada paralelamente a la primera etapa, por un período aproximado de 3 a 4 meses , y es reforzada con instancias intermedias de planificación y organización de obra . Cabe destacarse que en 2 de los 9 casos-proyecto relevados (22 %) esta etapa no fue detallada, producto de programas que “bajan” directamente desde instan-
	- Definición de los requisitos básicos a cumplir por los beneficiarios para poder ingresar al proyecto.	
	- Reunión con Fiscalía y elaboración conjunta con las familias de instrumentos legales y sistemas de control necesarios.	

Etapas	Actividades tipo	Tiempos tipo
	- Firma de instrumentos legales. - Ajuste de documentación técnica, <i>alternativas constructivas y productivas</i>. - Elaboración definitiva del proyecto. - Elevación al Concejo Deliberante para su aprobación. - Elevación o presentación del proyecto ante entidades financiadoras superiores.	cias superiores de gobierno o por carencia de registros al respecto.
4. Etapa diagnósticos.	- Estudio y análisis de datos estadísticos de la problemática a atender. - Relevamiento de recursos humanos a afectar y de posibles fuentes de financiación. - Relevamiento de MyPES o empresas tercerizadoras de obra. - Determinación de criterios de selección y reemplazo de familias beneficiarias. - Actualización de datos familiares. - Registro de las familias - Visita del área social a las familias. - Presentación de documentación exigida para ingresar a la operatoria. - <i>Relevamiento de recursos y servicios en la zona de traslado.</i>	Etapa ejecutada complementariamente a la etapa de planificación por un lapso de 2 a 3 meses. Esta primera etapa diagnóstica se complementa con una etapa final, previa al traslado, a fin de confrontar datos disponibles y favorecer la inserción de las nuevas familias en las comunidades receptoras (disponibilidad de cupos escolares, sanitarios, etc.).

Etapas	Actividades tipo	Tiempos tipo
5. Etapa de concreción y ejecución.	- Pedido de tendido de redes de infraestructura y servicios.	En esta etapa interfiere significativamente la modalidad constructiva elegida conforme a la financiación obtenida, ya que se verifica que para aquellos planes ejecutados por empresas, esta etapa posee una duración de 0,3 meses por vivienda, mientras que para modalidades constructivas de ayuda mutua o esfuerzo propio la misma asciende a 0,7 meses por vivienda, debido a condicionantes sociales y de capacidades presentes. Los desembolsos de los financiamientos también pautan la etapa de concreción, registrándose significativos retrasos de obra por falta de los mismos. Esto se transforma en un obstáculo importante para la organización comunitaria y de obra en procesos con fuerte condicionantes sociales.
	- Ejecución de trabajos previos (relleno, nivelación y compactación de terreno, subdivisión de lotes, construcción del obrador, cerco perimetral, baños, arbolado, etc.) (*).	
	- <i>Reuniones con las familias a fin de presentar el proyecto y plantear su seguimiento a lo largo del proceso.</i>	
	- Compra de insumos (*).	
	- Acopio de materiales y herramientas (*).	
	- Reclutamiento de mano de obra y de MyPES o empresas tercerizadoras (*).	
	- <i>Capacitación en oficios.</i>	
	- <i>Instalación de emprendimientos productivos relacionados a la generación del hábitat.</i>	
	- Organización de cuadrillas y asignación de actividades (*).	
	- Contratación de seguros (*).	
	- Organización e inicio de la producción (*).	
	- <i>Construcción del primer prototipo (*).</i>	
	- Ejecución de infraestructura.	
	- Inspecciones a obra.	
	- Certificaciones mensuales.	
	- <i>Implementación de proyectos complementarios al habitacional y apoyo a procesos socio-organizativos.</i>	
	- Finalización de obra.	

Etapas	Actividades tipo	Tiempos tipo
6. Etapa de evaluación y retroalimentación	- Limpieza de obra.	
	- Inauguración oficial y entrega de viviendas.	
	- Traslado de las familias.	
	- <i>Taller de uso, mantenimiento, derechos y obligaciones con respecto a la vivienda y el barrio.</i>	
	- <i>Seguimiento post-ocupación.</i>	
	- <i>Talleres de seguimiento y evaluación, desarrollados conjuntamente con instancias de asesoramiento y capacitación.</i>	
	- Instancias de evaluación ex post (entrevistas y encuestas).	Esta etapa sólo se desarrolló en procesos asesorados por entes externos, ya que la misma estuvo sujeta a la capacitación recibida. Para estos casos (4 de los 9 proyectos relevados (44%)) la misma se desarrolló a través de talleres vinculados a las capacitaciones mensuales o bimensuales repartidas a lo largo de todo el proceso , como retroalimentación de lo planificado.

xxxxx	<i>Actividades realizadas en proyectos planteados desde una lógica integral y asociativa, generalmente bajo líneas alternativas y con asesoramiento externo.</i>
(*)	Para proyectos planteados desde una lógica integral y asociativa, estas actividades no las realiza la empresa adjudicataria de la licitación sino el propio municipio.

Condicionamiento político tipo:

· A nivel de líneas políticas macro:

En referencia a las líneas políticas de inserción macro de los proyectos, los 9 casos relevados (100 %) presentaron *alto nivel de correlación con los lineamientos establecidos por las políticas de niveles superiores de gobierno de las cuales formaron parte.*

Al respecto 7 de ellos (78 %) *se insertaron en operatorias provinciales* que presentaban las siguientes características:

- Destinadas a familias de escasos recursos (ingresos familiares de hasta \$200 por mes) que no contaban con las condiciones exigidas para ingresar a otros programas oficiales (sólo 2 casos-proyectos respondían a operatorias dirigidas a un estrato social medio) y que se encontraran registradas en el Registro Único de Inscripción Permanente de cada provincia.
- Aporte financiero en forma de créditos reintegrables para cubrir materiales y asistencia técnica (sólo 3 casos-proyectos recibieron el aporte en forma de subsidio).
- Aporte de mano de obra a cargo de las familias (ayuda mutua o esfuerzo propio). Al respecto cabe destacarse que sólo 3 proyectos fueron ejecutados bajo la modalidad de licitación a empresas, respondiendo a los lineamientos impuestos por la financiación (FONAVI o Banco Mundial). Sin embargo sólo en 4 de los 9 casos relevados (44 %), la mano de obra aportada por las familias o por las empresas resultó paga.
- Dotación del terreno con correspondiente infraestructura y administración de obra a cargo del municipio (sólo en 2 casos de los relevados se detectó que la tierra se obtuvo gracias al financiamiento nacional (mediante Plan Arraigo) o fue contraparte aportada por las familias afectadas (socios de cooperativa local)).

- Selección de beneficiarios, administración de fondos, certificación mensual y cobro de cuotas de recupero a cargo del Municipio.
- Cantidad de viviendas según demanda efectiva de cada Municipio.
- Prototipos de núcleos básicos (40 a 50 m²) aprobados por las Direcciones Provinciales de Vivienda y ejecutados con tecnología tradicional.
- Ejecución de viviendas en un plazo no mayor a 12 meses de obra desde la efectivización del primer desembolso.
- Reintegro del préstamo a partir de la ocupación de la vivienda, a través del pago de cuotas de variados montos durante plazos mayores a 25 años con 0 % de interés.
- Afectación de Fondos de Coparticipación de Impuestos por parte del Municipio como garantía de devolución del préstamo obtenido.

Si bien mayoritariamente se verifica una *adecuación lineal y sin objeciones a las pautas establecidas por el financiador*, en 3 de los casos relevados (33 %) *se manifestaron claros espacios de negociación* en torno a las características del prototipo, la tecnología seleccionada y el recupero planteado, el cual se adaptó a la capacidad real de ahorro y pago de las familias tras la refinanciación del municipio.

De esta manera se revelaron ciertas *hendidias institucionales* a partir de las cuales los municipios pudieron optimizar las propuestas ofrecidas desde organismos centrales, adaptándolas incipientemente a los requerimientos locales.

En esta línea *se destacaron las innovaciones desarrolladas*, tales como el pago de la mano de obra involucrada en procesos de ayuda mutua y esfuerzo propio, la participación en obra de beneficiarios de planes de empleo disponibles en el municipio y la valuación de la casa o rancho existente como forma de pago parcial del recupero planteado.

· **A nivel de líneas políticas estratégicas de nivel micro:**

En este punto resulta importante resaltar que los tres municipios seleccionados cuentan con su *Planificación Estratégica*, aunque con diferente antigüedad en su implementación.

Con respecto a ella, sólo en 5 de los casos-proyecto relevados (55,5 %) se pone de manifiesto un *alto nivel de correlación entre objetivos del proyecto y las líneas prioritarias* consensuadas localmente.

Específicamente *esta correlación se da en los proyectos que avanzan hacia un abordaje más integral* ya que contemplan todos los aspectos referidos al hábitat y al mejoramiento de la calidad de vida, verificándose el reconocimiento de cuestiones tales como:

- la concertación de actores y la gestión asociada;
- la institucionalización de espacios participativos y de empoderamiento de los sectores populares;
- la generación de empleo y el fortalecimiento de MyPES de la construcción locales;
- el aumento de la calidad ambiental y de vida de los habitantes;
- la capacitación y consolidación comunitaria;
- la integración social (inclusión formal a la ciudad de sectores marginales);
- la optimización de los recursos locales;
- y el desarrollo armónico entre actividades económicas y sociales.

· **A nivel político:**

En este punto se revela la *coexistencia de dos tipos de gestión* que parecen convivir en los espacios locales.

Ya que si bien en 5 casos-proyectos (55,5 %) se revela un importante *apoyo político en torno a una metodología integral* y

multiactoral de abordaje de las problemáticas sociales, también se constata una falta de reconocimiento e interés inicial por este tipo de gestión y un gran apoyo a líneas tradicionales de acción (concepción física de la vivienda, licitación por empresas, entrega de viviendas llave en mano, escaso trabajo social con las familias, gestión de tipo sectorial y ministerial, etc).

En los proyectos en los cuales se ha avanzado hacia formas innovadoras de gestión, éstas se han logrado insertar en el accionar municipal a partir de la defensa e instalación desde las filas técnicas, y en base al nivel y calidad de los resultados obtenidos a través de ella.

De esta manera y hasta la visualización de las concreciones fue frecuente encontrar trabas burocráticas y políticas, así como serios desfases entre tiempos y objetivos políticos, técnicos y sociales.

En términos operativos resulta interesante destacar en estos casos la figura del coordinador político como persona de referencia que, convencido de la propuesta, gestiona y defiende la iniciativa ante instancias decisorias, articulando su accionar con el coordinador técnico que facilita las concreciones del proyecto.

· **A nivel normativo:**

En referencia a los instrumentos legales que sustentaron las experiencias es importante resaltar que de los 9 casos-proyecto sistematizados sólo 1 de ellos (11 %) no registró documentación alguna relacionada a este ítem. Mientras tanto otros 3 casos (33 %) respondieron al esquema tradicional de gestión, reproduciendo los *habituales mecanismos legales*:

- Convenio entre entidad financiadora de nivel superior de gobierno y municipio para el otorgamiento del crédito y colaboraciones recíprocas.
- Ordenanza de autorización municipal que habilita el gestionar trámites ante entidad financiadora de nivel superior de gobierno.

- Resolución de entidad financiadora de nivel superior de gobierno aprobando el otorgamiento del crédito o subsidio.
- Ordenanza de aprobación de pliegos generales.
- Ordenanza de implementación del proyecto.
- Decreto de transferencia de fondos.
- Ordenanza de recepción de fondos.
- Decreto municipal de designación de técnicos y profesionales a cargo de la obra.
- Ordenanza de cesión, subdivisión y urbanización de tierras.
- Actas acuerdo con familias beneficiarias.
- Boleto de compraventa regulando la tenencia de pre-adjudicación.
- Escrituración por familia al cumplir las condiciones de recupero previamente establecidas.

Sin embargo en 5 casos-proyectos (55,5 %), *desde un enfoque más integral y participativo, se flexibilizaron los instrumentos legales habituales, anexando mecanismos que favorecieron la gestión asociada e integral del proyecto.* Entre estos últimos figuraron:

- Convenios de asesoramiento, capacitación y transferencia con equipos asesores externos.
- Decreto de creación de equipos interdisciplinarios y multi-áreas.
- Convenios entre municipio y las familias participantes.
- Reglamento de trabajo o instrumento de vinculación laboral relacionado a la ayuda mutua.
- Convenios con empresas prestadoras de servicios y otras entidades locales.

Estos instrumentos *se elaboraron conjuntamente con las familias participantes* en el marco de sus obligaciones y derechos, lo cual

resultó una *estrategia viable y efectiva de empoderamiento e inserción social y urbana*.

· **A nivel organizacional:**

Al respecto se registraron 5 casos-proyecto (55,5 %) que partiendo de una *estructura organizacional estanca y sectorial*, totalmente inadecuada para propuestas integrales y multiactorales, fueron conformando *equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e inter-áreas* dedicados al hábitat social como problemática específica.

Entre las *áreas municipales* que conformaron prioritaria y básicamente los equipos interdisciplinarios figuraron:

- Planeamiento o Desarrollo Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos.
- Promoción o Desarrollo social.
- Desarrollo Económico, Producción o Empleo.

Registrándose el **apoyo puntual** de:

- Área legal o Fiscalía municipal.
- Área administrativo-contable.
- Compras y Suministros.
- Catastro municipal.
- Prensa y Protocolo.

Estos equipos han presentado *amplias dificultades en su institucionalización o inclusión formal al organigrama municipal*, quedando sujetos a los continuos recambios políticos. Al respecto la voluntad técnica en torno a una línea de trabajo alternativa, así como los resultados obtenidos, son los que permitieron su permanencia en el tiempo y mayores adhesiones.

Sin embargo los otros 4 casos-proyecto (44 %), respondieron a la *gestión tradicionalmente desarrollada* por los municipios en materia socio-habitacional. De esta manera sólo han propiciado la *vinculación de reparticiones netamente relacionadas a la vivienda como hecho físico* tales como las áreas de Planeamiento o Desarrollo Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos, con apoyos puntuales a nivel económico, legal y social. Estos últimos estuvieron específicamente relacionados a relevamientos diagnósticos o a manejo de conflictos, *sin que existiera complementariedad alguna entre las acciones realizadas por las distintas áreas del municipio*.

Integralidad de acciones:

A nivel de integralidad de acciones se verifica una leve tendencia (5 casos-proyectos de los 9 relevados (55 %)) a favor de la *atención de varias necesidades* además de la de protección. Haciendo eje en la cuestión habitacional como estrategia de atención de otros aspectos, se han abordado en diversos niveles y alcances necesidades tales como: subsistencia, afecto, participación e identidad.

De esta manera se han complementado los objetivos habitacionales con la *inclusión de otros objetivos* (urbanos, sociales, laborales, económico-financieros, legales, institucionales, políticos y sanitarios).

Sin embargo si bien se constató una mayor preponderancia (6 casos-proyecto (67 %)) a conformar *equipos interdisciplinarios* (aún dentro de una misma área de atención), sólo en 3 casos (33 %) se impulsaron *proyectos complementarios* al habitacional desde el ámbito municipal, poniendo en evidencia la *tensión constante entre estos dos modelos de gestión* que parecen convivir en los ámbitos locales.

Actores y roles tipo:

En relación al involucramiento de distintos actores, se han podido identificar los que a continuación se detallan con sus respectivos roles:

Actores	Roles asumidos
<i>Escala inter-gubernamental</i>	
Agencias internacionales	· Fondos para asistencia técnica. · Posibles fondos para materiales.
Organismos gubernamentales de nivel nacional	· Fondos subsidiados para la adquisición de tierras. · Posible dotación de infraestructura (PROMEBA) · <i>Aporte de fondos para mano de obra bajo Planes de Empleo (Planes Trabajar o Jefes de Hogar).</i> · <i>Acuerdos y aportes para la capacitación en oficios desde el Ministerio de Trabajo.</i>
Organismos gubernamentales de nivel provincial	· Fondos en forma de créditos o subsidios para pago de materiales y/o mano de obra (según programa de inserción). · Supervisión en la selección de beneficiarios. · Supervisión en la selección de tipologías y tecnologías. · Reconocimiento excepcional de mayores costos.
<i>Escala intra-municipal</i>	
Municipio Áreas básicas de inserción: – Planeamiento o Desarrollo Urbano,	· Dotación de terreno. · Gestión de infraestructuras y servicios. · Loteo y trámites de aprobación. · Aprobación de planos. · Registro de candidatos y selección de beneficiarios tras relevamiento social.

Actores	Roles asumidos
Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos. – Promoción o Desarrollo Social. – Desarrollo Económico, Producción o Empleo. Áreas de apoyo: – Área legal o Fiscalía municipal. – Área administrativo-contable. – Compras y Suministros. – Catastro municipal. – Prensa y Protocolo.	• <i>Trabajo social previo, durante y post-proyecto con la familias y la comunidad local.</i> • <i>Dotación de herramientas y equipos.</i> • <i>Capacitación a beneficiarios involucrados en el proyecto.</i> • <i>Elaboración conjunta con las familias de instrumentos legales y ajustes tipológico-constructivos.</i> • <i>Coordinación político-técnica del proyecto.</i> • <i>Compra de insumos.</i> • <i>Licitación de obras o algunos ítems especializados a empresas.</i> • <i>Dirección e inspección técnica de la obra.</i> • <i>Pago complementario de mano de obra bajo ayuda mutua.</i> • <i>Aporte de fondos complementarios.</i> • <i>Pago de mayores costos (en caso de que hayan fracasado las gestiones ante organismos financiadores pertenecientes a niveles superiores de gobierno).</i> • <i>Administración de fondos y certificación de obra.</i> • <i>Refinanciación de cuotas de recupero a las familias.</i> • <i>Cobro de cuotas de recupero.</i> • <i>Rendición ante organismos superiores.</i> • <i>Afectación de fondos coparticipables como garantía de recupero de los montos invertidos.</i> • <i>Aplicación de sanciones en casos de incumplimiento de lo pautado en forma conjunta con las familias.</i> • <i>Gestión de dotación de infraestructuras y servicios.</i> • <i>Gestión de excepciones en el pago de tasas y servicios ante empresas prestadoras.</i> • <i>Desarrollo y puesta en marcha de proyectos complementarios o articulación con programas existentes.</i>

Actores	Roles asumidos
<i>Escala inter-institucional</i>	
Empresas prestadoras de servicios	· Ejecución de obras necesarias tras solicitud del municipio. · Dotación de infraestructura y servicios. · <i>Implementación de cuotas sociales tras gestiones municipales.</i>
Empresas constructoras y MyPES	· Provisión de insumos varios · Sub-contratación de ítems constructivos varios.
Organizaciones no gubernamentales	· <i>Motivación en torno al abordaje integral y asociativo.</i> · <i>Facilitación al acceso a fuentes de financiamientos nacionales e internacionales.</i> · <i>Asistencia técnica y asesoramiento integral a los equipos municipales.</i> · Transferencia tecnológica y provisión de componentes. · <i>Capacitación técnico-constructiva y productiva.</i> · <i>Análisis, seguimiento y monitoreo de acciones y procesos desarrollados.</i>
Beneficiarios	· <i>Asistencia a reuniones y capacitaciones.</i> · <i>Participación en la elaboración de instrumentos legales y en decisiones de tipo operativas.</i> · <i>Cumplimiento de los mismos.</i> · Aporte de mano de obra. · Compromiso de desocupar y desarmar las antiguas viviendas a fin de evitar la reusurpación. · Compromiso de no prestar, ceder ni vender la nueva vivienda durante el período de tenencia precaria. · Pago de gastos y servicios, como también de futuras mejoras de la vivienda. · Reintegro de fondos invertidos en dinero o <i>en mano de obra.</i>

Otras entidades y organizaciones (INTA, Hospitales, Centros vecinales, agrupaciones barriales, Cooperativas locales, Universidades, Fundaciones)	· <i>Gestión y coordinación de proyectos complementarios (huertas comunitarias, promoción de la salud, comedores escolares, copa de leche, apoyo escolar, etc.).</i> · <i>Dotación de recursos humanos, económicos y materiales para su consecución.</i> · <i>Aporte complementario de tierras o fondos.</i> · <i>Apoyo técnico.</i>
XXXX	<i>Actividades realizadas en proyectos planteados desde una lógica integral y asociativa, generalmente bajo líneas alternativas y con asesoramiento externo</i>

De esta manera se constata una *preeminencia* (6 de los 9 casos relevados (67 %)) *de variadas relaciones de articulación interactoral*, lo cual ha permitido la confluencia de aportes varios en pos de la consecución de los objetivos de cada proyecto.

No obstante, *los espacios institucionalizados de articulación resultan escasos*, registrándose que en los proyectos en los cuales existen Unidades de Hábitat o equipos inter-áreas son estas unidades las que facilitan la articulación y complementación de lógicas entre los distintos actores involucrados, respondiendo a un abordaje más integral de la problemática en cuestión.

Al no estar estos espacios formalizados, *los instrumentos legales de vinculación son los que garantizan la institucionalización básica de esta incipiente gestión asociada*, facilitando futuros vínculos.

En referencia al tipo de relaciones planteadas se *registra cierto avance en las negociaciones y complementaciones con las demás instancias gubernamentales* (Provincia y Nación), especialmente en torno a cuestiones como la elección de sistemas

tecnológicos no tradicionales, resoluciones tipológicas y reconocimiento de mayores costos. Este mismo tipo de complementariedad y negociación se revela incipientemente *con las empresas prestadoras de servicios y, a través del trabajo social con las propias familias*, lo cual parece favorecer la futura apropiación de la vivienda y el barrio por parte de los beneficiarios.

Sin embargo, *las relaciones con las entidades financiadoras* continúan presentando *altos rasgos de demanda y subordinación*.

De la misma forma se verifican *serias dificultades en las articulaciones intra-municipales*, producto de arraigadas estructuras organizacionales sectoriales y estancas.

Mientras tanto es importante resaltar que *persisten casos* (3 de los 9 proyectos relevados (33 %) *de escasa articulación*, con altos niveles de confrontación y demanda clientelar producto del escaso trabajo social e involucramiento de las bases en los procesos habitacionales. De esta manera los beneficiarios continúan siendo agentes pasivos, lo que entorpece la apropiación y consolidación comunitaria con su consiguiente repercusión en la gobernabilidad local.

Capacidad institucional tipo

· A nivel organizacional y de recursos humanos:

En términos organizacionales se constata que para todos los casos relevados (100 %) las áreas referidas al Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos, así como las áreas de Desarrollo o Promoción Social resultan *reparticiones responsables* del desarrollo de los proyectos en cuestión. Unido a ello se puede verificar la *afectación puntual de áreas* como Fiscalía, Hacienda, Administración, Catastro y Prensa en todos ellos.

Sin embargo sólo 5 de los casos analizados (55,5 %) contaron con unidades inter-áreas o equipos interdisciplinarios, compuestos por arquitectos y trabajadores sociales de las áreas arriba mencionadas, y técnicos vinculados a reparticiones destinadas a la atención de la problemática del trabajo y del desarrollo económico-productivo local.

Estos *equipos interdisciplinarios e inter-áreas* identificados se caracterizan por:

- Estar compuestos mayoritariamente por *técnicos y personal de planta permanente*, con un promedio de edad *entre 35 y 40 años*, con *estudios terciarios o universitarios* completos y con una *antigüedad entre 5 y 10 años* en el municipio.
- Contar con un *coordinador político y un coordinador técnico* (generalmente provenientes de las áreas relacionadas a la vivienda u obra física).
- *No estar institucionalizados* ni incluidos formalmente en los organigramas, predominando la designación informal o de hecho del personal afectado.
- *Construirse e institucionalizarse paulatinamente* a partir de los resultados alcanzados.
- *Dedicación parcial de sus técnicos* (afectados paralelamente a otras actividades).
- *Alta dependencia o sujeción a recambios políticos*, lo cual dificulta la continuidad de la metodología desarrollada, así como la capitalización de aprendizajes y experiencias acumuladas.

· **A nivel administrativo:**

En términos administrativos, es importante mencionar el *tipo de recursos* puestos en juego.

Tipos de recursos	Internos o propios del municipio	Externos al municipio
Económicos	Destinados a: - Compra de tierra. - Dotación de infraestructura y servicios. - Gastos operativos, administrativos y legales. - <i>Montos de iniciación a la espera de desembolsos externos.</i> - <i>Capacitaciones, asesoramientos y regalías por transferencias.</i> - <i>Proyectos integrales complementarios al habitacional.</i> - <i>Pago de ayuda mutua a fin de garantizar asistencia a obra y subsistencia de las familias involucradas.</i> - <i>Pago de tercerizaciones de ítems necesarios de mano de obra calificada.</i>	Internacionales: Destinados a cubrir: - <i>Asistencia técnica.</i> - <i>Capacitaciones y transferencias.</i> - Adquisición excepcional de insumos y materiales para la construcción de viviendas.
		Nacionales: Destinados a cubrir: - <i>Mano de obra mediante subsidios por Planes de Empleo.</i> - Excepcionalmente compra de tierra o dotación de infraestructura.
		Provinciales: Destinados a cubrir: - Materiales y alternativamente mano de obra. - Excepcionalmente reconocimiento de mayores costos.
		Privados: - <i>Exenciones en tasas por parte de empresas prestadoras de servicios.</i> - <i>Insumos y sueldos de personal.</i>

<i>Materiales</i>	- Tierra. - Obras de infraestructura (cedidas a empresas prestadoras). - Servicios. - <i>Máquinas y herramientas.</i> - <i>Bolsones a familias beneficiarias.</i> - <i>Insumos para planes integrales.</i>	- Tierra. - Excepcionalmente infraestructura. - <i>Recursos para planes integrales.</i>
<i>Humanos</i>	- Planteles municipales. - Personal contratado.	- Personal de empresas constructoras, MyPES y organizaciones gubernamentales de nivel superior. - <i>Personal de:</i> - <i>Familias participantes y grupos comunitarios organizados.</i> - <i>ONGs.</i> - <i>Entidades asesoras externas.</i> - <i>Fundaciones.</i> - <i>Universidades y centros educativos.</i> - <i>Reparticiones sanitarias.</i>
<i>Institucionales</i>	- Estructura organizacional municipal.	- <i>Estructuras no gubernamentales, sus relaciones y contactos institucionales.</i>
<i>Productivos</i>	- <i>Obrador, equipamiento y herramientas municipales.</i>	- Equipamiento y herramientas de MyPES o empresas tercerizadoras.
xxxxx	Recursos aportados en proyectos planteados desde una lógica integral y asociativa, generalmente bajo líneas alternativas y con asesoramiento externo.	

Considerando solamente los recursos económicos invertidos las *fuentes de financiamiento* resultan en su mayoría uni o bilateral (5 de los 9 casos relevados (55,5 %)), aunque se registran otros proyectos (4 en total (44,5 %)) donde la financiación en términos monetarios resulta *mixta*. Para ambos casos más del 50 % de los aportes provinieron del municipio, porcentaje que se vio incrementado dado que el municipio se constituyó en garante con sus fondos de coparticipación del escaso recupero existente. Sin embargo es importante rescatar la independencia financiera, técnica y política que suponen los proyectos en los cuales el municipio aporta unilateralmente los fondos.

Mientras tanto, si se considera la totalidad de recursos invertidos (no sólo los económicos), se verifica una tendencia a la complementación de contribuciones de diversos actores. Bajo estos parámetros *en los proyectos más integrales y participativos los aportes municipales no superaron el 20 % de los montos totales*.

· A nivel de costos:

Del análisis efectuado puede inferirse que predomina la construcción de *núcleos básicos o viviendas de 2 dormitorios* que cuentan *entre 43 y 55 m²*. Las mismas fueron ejecutadas predominantemente con *sistema tradicional* de bloques de hormigón o ladrillos cerámicos o comunes, techo de losa de hormigón armado o chapa y terminaciones mínimas, verificándose *ciertas incorporaciones de variantes tecnológicas alternativas tras la influencia de asesores externos*.

A nivel de costos y teniendo en cuenta las variantes temporales existentes entre los casos-proyecto relevados, se verifica un *gasto promedio por vivienda construida* de:

– Materiales por	\$ 10.000.-
– Mano de obra por	\$ 2.300.-
– un 15 a 20 % por tierra e infraestructura	\$ 1.750.-
– <i>un 2 a 6 % de asistencia técnica</i>	\$ 400 (*)
– un 30 a 50 % de mayores costos	\$ 4.000.-
Sumando un monto total por vivienda de	\$ 18.450 (**)

(*) Porcentaje adicional aplicado sólo en proyectos que cuentan con asesoramiento externo.

(**) Para proyectos que respondieron a un enfoque más integral y multiactoral el monto total por vivienda alcanzó un promedio de \$ 16.150, producto de la reducción de costos en materiales y mano de obra. Ver Anexo N° 2.

De este monto final *entre un 50 y un 60 % fue destinado a materiales e insumos*, mientras que la mano de obra, en los proyectos en los cuales se pagó, rondó entre el 20 y el 27 %.

A su vez y en relación al valor del *metro cuadrado construido*, el mismo ascendió a *valores promedios de \$ 380* sin considerar los honorarios de los técnicos municipales afectados al proyecto (sus sueldos de encontraban erogados en los presupuestos de cada área de pertenencia) y gastos relacionados a la implementación de proyectos complementarios al habitacional.

Por otra parte es importante resaltar que a pesar del incremento de los insumos *los montos asignados por vivienda no se modificaron* sustancialmente en los últimos años, por lo cual *los mayores costos se vieron incrementados y la calidad de las viviendas entregadas disminuyó* producto de la supresión de ítems de terminación en las mismas.

· A nivel de recupero:

Considerando el nivel de recupero alcanzado por los 9 proyectos relevados se constata que:

- 5 proyectos (55,5 %) plantearon un *recupero total* de los fondos a fin de capitalizar lo invertido e ir revirtiendo la cultura asistencialista instalada. El mismo planteó 120 a 300 cuotas de \$20 a \$160, a reembolsar después de la adjudicación de la vivienda.

- b) 3 proyectos (33,5 %) plantearon un *recupero parcial* de los fondos invertidos, a través de una cantidad de cuotas variables de \$ 20 a \$ 30, ajustadas a la real capacidad de ahorro y pago de estos sectores, a reembolsar después de la adjudicación de la vivienda.
- c) 1 proyecto no planteó *recupero* alguno (11 %).

Sin embargo, de los 8 casos-proyecto que plantearon *recupero* sólo 5 implementaron los mecanismos tendientes a efectivizarlo (67 %), verificándose una alta morosidad para los casos catalogados como a) y un mayor *recupero* y porcentaje de escrituración a la fecha (entre el 17 y 20 %) en los casos catalogados como de tipo b).

A su vez se han relevado 2 *experiencias de ahorro previo* (22 %) asociadas al *recupero* total, mediante 12 a 36 cuotas entre \$ 14 y \$ 20 a pagar durante la ejecución de las obras, observándose en ellas un *recupero* entre el 50 % y el 87 %.

· A nivel operativo:

Con respecto a los *tiempos estimados y realmente empleados* se ha podido constatar que los plazos establecidos a nivel macro *no resultan proporcionales a la escala de los proyectos*, sino que *parecen estar condicionados por la modalidad constructiva seleccionada*. Al respecto se han verificado los siguientes plazos:

- *Operatorias bajo licitación por empresas: 6 meses de obra.*
- *Operatorias por ayuda mutua (rentada o no rentada): 6 a 12 meses de obra.*

Esta similitud de plazos pone en evidencia el desconocimiento de las características y posibilidades reales de desarrollo

temporal de cada una de las modalidades, y manifiesta la falta de consideración del trabajo social como elemento determinante en la consecución de proyectos para sectores de escasos recursos.

Por otra parte *se han registrado atrasos similares entre las diversas operatorias relevadas*, los cuales parecen extenderse usualmente *entre 5 a 10 meses* superando el 20 % de ampliación normal de obra prevista por todos los organismos financiadores, llegando inclusive a duplicar (en casos excepcionales) los plazos iniciales.

Al respecto, los mayores desfasajes se han producido en operatorias que planteaban ayuda mutua no rentada sin trabajo social previo, lo cual supuso imponer la lógica empresarial licitatoria a procesos comunitarios con las consecuentes tensiones sociales que esto genera.

De esta manera entre los *principales motivos de retrasos* se registraron:

- Trabas burocráticas internas.
- Desfasajes en los desembolsos de fondos.
- Retrasos relacionados a la baja productividad en la construcción de las viviendas por la escasa calificación de la mano de obra, falta de cultura de trabajo de los sectores involucrados o necesidad de las familias de dedicarse a otras actividades que permitieran su subsistencia cuando la ayuda mutua no fue rentada.

· **A nivel evaluativo:**

En términos de evaluación se verificó que *el 67 % de los proyectos relevados* (6 casos-proyectos) *evaluó lo realizado*. Mientras que *el 33 % restante* (3 casos-proyecto) *no planteó evaluación alguna*.

No obstante sólo el 45 % de los casos (4 casos-proyecto) plantearon inicialmente esta necesidad, mientras que el 22 % (2 casos-proyectos) evaluó durante el transcurso del proceso desarrollado por necesidad o por voluntad personal del equipo técnico.

De los proyectos que evaluaron, 2 casos plantearon evaluaciones ex-post de resultados e impacto, y sólo 1 de ellas fue de carácter externo (a cargo de la entidad financiadora internacional).

La capacidad evaluativa estuvo así estrechamente *vinculada a las motivaciones impulsadas por los asesores externos*, como insumo prioritario para avanzar en lo planificado.

Para estos 4 casos que plantearon inicialmente la necesidad de evaluar se consideraron variables tanto técnico-constructivas, socio-organizativas, temporales, institucionales, económicas como legales.

Las instancias de evaluación se realizaron cada 30, 60 o 90 días, complementándose con revisiones semanales o quincenales a cargo de los equipos técnicos locales responsables, seguimiento permanente del proceso por parte del equipo asesor, y evaluaciones de impacto.

Para ello se emplearon papelógrafos, libros de actas, memorias, registros de reuniones previas con familias, informes técnicos, informes sociales y certificaciones, como insumos e instrumentos para confrontar lo planificado con lo efectivamente realizado.

Las instancias ex-post planteadas se realizaron en base a encuestas y entrevistas a beneficiarios, técnicos y políticos municipales, considerando predominantemente resultados de índole físico y de impacto entre los receptores. Para estos casos los instrumentos utilizados fueron las encuestas y entrevistas mencionadas, así como también certificaciones y registros efectuados en los libros de obra.

5.2. Aspectos críticos o condicionantes de los modos de gestión relevados

Tras el análisis realizado, *para la generalidad de los casos-proyecto relevados* se detectaron las siguientes *dificultades o aspectos críticos-tipo*:

- Marcada tendencia a concebir a las *políticas habitacionales desde su perfil meramente físico y técnico*.
- *Escaso trabajo social* con los beneficiarios y refuerzo comunitario, lo cual no favorece la incorporación de las familias en el proceso socio-habitacional que se plantea.
- *Ausencia de proyectos complementarios al habitacional*.
- *Marcada dependencia del financiamiento externo*, lo cual reduce la autonomía municipal frente a decisiones operativas ante frecuentes retrasos en los desembolsos.
- *Falta de adecuación de ciertas modalidades constructivas cuando éstas no son rentadas* (por ejemplo: autoconstrucción o ayuda mutua no rentada), si se procura eficacia y eficiencia en los procesos.
- *Falta de adecuación de los sistemas constructivos tradicionales para procesos de ayuda mutua o esfuerzo propio*, favoreciendo mayores plazos de obra al requerir mano de obra más calificada.
- *Disminución paulatina de la calidad constructiva, la superficie y la disposición tipológica*, producto del mantenimiento de los montos invertidos frente a contextos netamente inflacionarios.
- *Falta de consideración prioritaria de temáticas como la titularidad de las tierras y la escrituración de las viviendas*, las cuales resultan cuestiones pendientes producto de la falta de cancelación de cuotas de recupero planteadas. Esta situación

se relaciona estrechamente con los inadecuados mecanismos financieros y de recaudación establecidos para este tipo de operatorias.

- *Rotura contraproducente de redes sociales y de subsistencia existentes*, en los casos en los cuales se han relocalizado a las familias.
- *Inadecuados sistemas financieros* a la hora de plantear estrategias de recupero viables, los cuales requieren de constante seguimiento post-proyecto a fin de obtener mayores porcentajes de recaudación.
- *Escasas líneas de mejoramiento o ampliación* de núcleos básicos iniciales implementadas a nivel local, desconociendo el carácter intrínsecamente progresivo del hábitat social.

Mientras que para el caso de los *proyectos planteados desde una lógica integral y asociativa* (56 % de los casos-proyecto analizados), además de algunos de los arriba enumerados se relevaron las siguientes dificultades intrínsecas:

- *Serios desfasajes entre los tiempos propios del proyecto y los tiempos políticos y administrativo-burocráticos*, lo cual repercute en plazos más prolongados de obra y pérdida de incentivo en las comunidades tras procesos de largo alcance.
- *Confrontaciones con las premisas políticas* planteadas a nivel macro, a partir de la lentitud en el desarrollo de los procesos sociales.
- *Variadas trabas burocráticas internas* frente a los procesos integrales y asociativos que se plantean.
- *Dificultades en la articulación multiactoral e inter-áreas* municipales, producto de una arraigada cultura de abordaje sectorial de las políticas sociales.

- *Mayores trabas a nivel intra-municipal* que a nivel inter-institucional, siendo las áreas de Desarrollo, Producción o Empleo las más reticentes a formar parte de los equipos interdisciplinarios que se conforman.
- *Dificultades en la determinación de pautas legales* que faciliten la inclusión de la mano de obra por parte de los beneficiarios.
- *Dedicación no exclusiva de los técnicos a los proyectos* en detrimento de procesos sociales de largo aliento.
- *Dificultades en la institucionalización de abordajes alternativos* a los tradicionales, por lo que los procesos iniciados se encuentran estrechamente sujetos a los vaivenes y recambios políticos. Esto genera *recursos malgastados y escasa capitalización de aprendizajes previos*.

5.3. Nivel de impacto de los modos de gestión desarrollados

Teniendo en cuenta los objetivos-tipo planteados inicialmente para cada uno de los proyectos relevados, en términos de eficacia se verificaron los siguientes *resultados-tipo alcanzados*:

- *Construcción de viviendas* para familias necesitadas.
- *Regularización* de asentamientos irregulares.
- *Liberación de tierras* de alto valor urbano o ambiental.
- *Inserción urbanística* con dotación de infraestructura básica y vinculación a principales servicios.
- *Adquisición de nuevas parcelas de tierra* para futuros asentamientos.

Por su parte los *proyectos asentados bajo un enfoque más integral e interactoral* (56 % de los casos-proyecto analizados) adicionaron a los arriba mencionados, los siguientes resultados:

- *Participación incipiente de las familias involucradas.*
- *Refuerzo de la escala comunitaria.*
- Elaboración conjunta con las familias de instrumentos legales necesarios, en el marco de los derechos y obligaciones de cada una de las partes (*disposición de condiciones legales especiales vinculadas al hábitat social*).
- *Firma de convenios y acuerdos* con familias y actores sociales varios.
- Iniciación y fortalecimiento de *emprendimientos laborales incipientes* en torno a oficios de la construcción, capacidades preexistentes en la población y producción de componentes vinculados a nuevos sistemas constructivos.
- *Capacitación socio-organizativa y productiva* a las familias.
- Vinculación estrecha con *micro y pequeñas empresas (MyPES) de la zona.*
- Capacitación en seguridad e higiene en obra a familias y MyPES involucradas.
- *Aseguramiento de beneficiarios en obra.*
- Capitalización del aporte de la mano de obra proveniente de beneficiarios de *planes de empleo* nacionales o locales.
- Planteo de *nuevas formas de recupero* acordes a la capacidad real de ahorro y pago de las familias.
- Mejor recaudación tras *refinanciación municipal de cuotas de recupero.*
- Gestión e implementación de *proyectos complementarios al habitacional.*

- *Incorporación de metodologías sociales integrales, participativas y organizativas* a lo largo del proceso.
- Avance en el *autocontrol y autogestión local*, activando capacidades latentes en las comunidades destinatarias.
- *Disminución de demandas clientelistas* y compulsivas de materiales o subsidios.
- Avance en la instalación de una *cultura de trabajo y esfuerzo propio*.
- Avance en *articulación actoral* tanto interna como externa (gestión asociada).
- *Fortalecimiento de los equipos técnicos*.
- Apertura a *nuevas modalidades tecnológicas y metodológicas*.
- *Aval o voluntad política* en torno a nuevas formas de hacer en el campo de las políticas habitacionales desde los ámbitos locales.
- Incorporación incipiente de *procedimientos municipales alternativos* a las políticas habitacionales tradicionales.
- Avance en el *reconocimiento de la vivienda como proceso social y área de trabajo específica*.
- Incremento de la *autoestima*, de la *dignidad personal* y de las *capacidades* de las personas involucradas.

En relación al *nivel de sustentabilidad* de los logros alcanzados, se verifica que 4 de los casos relevados (44 %) se asentaron en la mera adquisición de la vivienda como producto físico final.

Esta situación, producto de abordajes tradicionalmente arraigados (licitación por empresas, ejecución de viviendas definitivas, llave en mano, con escaso o nulo trabajo social con las familias,

etc.) y de la falta de institucionalización de metodologías más integrales de acción, ha favorecido que los mismos sean escasamente sustentables tanto a nivel social, como económico, cultural e institucional.

No obstante, entre los 5 proyectos restantes (56 %), se verificaron incipientes casos que asentados en la adquisición del bien vivienda formalmente integrado a la estructura urbana de la ciudad, en la regularización dominial y en el saneamiento ambiental, *han comenzado a plantear formas alternativas* de generación de empleo relacionadas a la producción del hábitat, complementadas con instancias de capacitación socio-organizativa y productiva. Unido a ello han reforzado la participación y la organización comunitaria, instalando nuevas capacidades en los equipos técnicos locales, ejecutando proyectos complementarios al habitacional, y propiciando estrategias de recupero viables y acordes a las reales capacidades de ahorro y pago efectivo de las familias involucradas, *lo cual ha redundado en un mayor nivel de sustentabilidad a largo plazo.*

A *nivel de impactos*, entendiéndolos como cambios o modificaciones generadas en otros campos no vinculados directamente a los proyectos, es importante destacar que para *4 de los 9 casos-proyecto relevados* (44 %) el grupo entrevistado *no registró ningún cambio positivo o favorable que merezca destacarse.* Se resaltó así la primacía de la concepción meramente física de la vivienda por sobre las experiencias puntuales de gestión integral y asociativa desarrolladas.

Sin embargo, *para los proyectos que plantearon abordajes alternativos* (56 %), y a pesar de las trabas y dificultades encontradas, los *impactos identificados* han sido los siguientes:

- Fomento de la *gestión asociada* sustentada en una *visión integral* de la problemática socio-habitacional.
- Instalación de una *metodología de trabajo interdisciplina-*

ria e inter-áreas, revirtiendo los abordajes sectoriales y estancos.

- Conformación de *equipos ad-hoc o Unidades Operativas de Hábitat Social*, en torno a *modalidades alternativas a las tradicionales formas de gestión socio-habitacional desde lo local*.
- Incorporación de *nuevas tecnologías constructivas y de gestión*.
- *Mayor empoderamiento de los sectores populares*.
- *Cambios en la mentalidad política y burocrática estatal*.
- Disminución de demandas clientelistas.
- *Replicación modélica* de este tipo de procesos en municipios vecinos.
- Generación de *políticas de estado* a nivel local en torno a los abordajes implementados.

6. CONCLUSIONES

6.1. Características generales de los modos de gestión desarrollados

En la formulación inicial de este trabajo se proponía, a partir de la vinculación directa con tres municipios de la Región Centro del país (Municipio A, Municipio B y Municipio C), contribuir en la producción de sistematizaciones críticas y nuevos conocimientos referidos a los modos con que actualmente los gobiernos locales gestionan sus políticas socio-habitacionales, con el fin de obtener indicadores de referencia que permitan delinear estrategias de optimización y potenciación de modos superadores a los actuales, posibilitando un abordaje más eficaz de la problemática socio-habitacional que muchos de estos municipios padecen.

Con respecto a ello varios son los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en los últimos años que han afectado al gobierno local, propiciando modificaciones en sus modos de gestión. Entre ellos, conforme al análisis de contexto realizado al comienzo de esta investigación, resultan importantes destacar:

- *La agudización de las problemáticas y tensiones sociales (entre ellos un déficit habitacional creciente) producto de la implementación a ultranza de los lineamientos de libre mercado:* frente a ellas los municipios han debido hacer frente a los “nuevos pobres” que se han sumado a las filas de los pobres estructurales ya existentes.
- *El desmantelamiento del Estado de Bienestar a nivel nacional y provincial:* con la consecuente pérdida paulatina de la

función redistributiva del Estado, la cual absorbía de algún modo el antagonismo de clases administrando los intereses colectivos y avanzando en la mediación a favor de los más desposeídos. Sobreviven así sólo dos vías para el reemplazo del antiguo sistema de provisión: el sector privado y su vinculación estrecha con las leyes del libre mercado, y por otra parte, sólo para la población en extrema necesidad e indigencia, la ayuda estatal focalizada y precaria, como forma de contención social ante las crisis de gobernabilidad que genera esta situación padecida por mayorías.

- *El proceso de descentralización imperante:* el cual junto a la desactivación y ajuste del Estado plantea una mayor legitimidad a los gobiernos locales con la intención de democratizar la sociedad ante fuertes tensiones sociales, eficientizar la administración y los servicios disminuyendo la burocracia. Ante ello los gobiernos locales han tenido que asumir nuevas funciones, aunque en muchas ocasiones sin la contraparte de recursos para garantizarlas ni la capacidad de gestión para desarrollarlas.
- *Los efectos del proceso de globalización:* donde la reproducción financiera escindida de la producción, la economía no ya de productos sino de servicios, el auge de las comunicaciones que favorecen la acumulación de información y la coordinación de la producción a distancia, el predominio del mercado sobre el Estado y la competencia entre regiones, parecen dominarlo todo.

Todos estos acontecimientos han incitado a que los gobiernos locales resignifiquen sus viejas funciones, se ocupen de nuevos temas y desarrollen nuevas tareas por sobre sus competencias habituales a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

De esta manera los municipios se han visto obligados a renunciar a su carácter instrumental y despolitizante, asumiendo, a

pesar de sus limitaciones presupuestarias y técnicas, actitudes activas orientadas al desarrollo local a nivel económico, social, cultural y político.

En materia social esta resignificación parece suponer el mantenimiento de ciertos rasgos de bienestarismo racionalizado junto al pasaje de una planificación tecnocrática a una estratégica, de la asistencia social a la promoción social, y de la administración burocrática a una administración gerencial y por proyectos.

A partir de los análisis y estudios surgidos con motivo de esta investigación, y más allá de que la cantidad de proyectos relevados no constituyan de por sí un universo estrictamente representativo que garantice una acabada generalización, *en términos habitacionales esta resignificación pareciera implicar un avance paulatino y con grandes obstáculos hacia una concepción más integral de la problemática, la cual supone mayor participación y articulación de diversos actores sociales.*

Sin embargo a nivel macro (nacional y provincial), *las líneas políticas y de financiación vigentes no asumen hasta el momento estos nuevos postulados replicando formas de abordaje sectoriales y limitadas, típicas de un modelo autárquico, administrativo-clientelar y de resultados a corto plazo, que no superan las acciones coyunturales y responden a históricas estructuras de poder. Unido a ello los arraigados mecanismos de corrupción, burocracia y tecnicismo existentes generan deficiencias tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, poniendo de manifiesto la escasa eficiencia y eficacia de las acciones que se implementan.*

En materia habitacional las líneas políticas macro continúan respondiendo predominantemente a las características de la obra pública mediante ejecución empresarial por licitación o adjudicación directa; a una reducción de la inversión destinada a los sectores de menores recursos tras las propuestas de focalización; a una descentralización que supone el traspaso de responsabilidades sin recursos; y a un desvirtuado impulso participativo de la

sociedad civil que se reduce al simple aporte de mano de obra como forma de reducir costos, o a una práctica demagógica que varía según el color político de turno.

Mientras tanto el *agravamiento de la situación socio-habitacional* producto de la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo, demanda acciones concretas por parte del espacio municipal como “cara más inmediata de un Estado en retirada.”

Así los nuevos postulados del desarrollo integral endógeno, la consideración del capital humano y cultural, las complementaciones y articulaciones internas y territoriales expuestos en las Planificaciones Estratégicas de la mayoría de los municipios analizados, conviven con los modos tradicionales de gestión, los cuales se caracterizan por la preeminencia de funciones administrativas y burocráticas, la sectorialización y el escaso nivel de sustentabilidad e impacto de las acciones.

Frente a esta realidad los ámbitos locales, al medio de modelos políticos provistos por los niveles superiores de gobierno, de las demandas cercanas de la población y de las nuevas exigencias que el contexto les impone, padecen el conflicto y la confrontación de intereses.

De esta manera resulta certero afirmar que, conforme a lo analizado en este trabajo y a partir de estudios surgidos con motivo del mismo, *los gobiernos locales de ciudades intermedias de la Región Centro del país gestionan sus políticas socio-habitacionales:*

- *fuertemente condicionados por las pautas político-operativas de los entes financiadores* (generalmente instancias internacionales u organismos gubernamentales de niveles superiores (provinciales o nacionales));
- *con insuficiente capacidad organizacional y técnica instalada*, producto de estructuras sectoriales y estancas de cor-

te ministerial inadecuadas para hacer frente a problemáticas complejas como las actuales;

- *con reducida capacidad administrativa* en cuanto a costos, plazos y niveles de morosidad en el recupero de lo invertido;
- *con escaso grado de integralidad en las acciones propuestas*, producto de un enfoque centrado en la concepción física y mercantil de la vivienda que no la asume como proceso sino como objeto, y renuncia a considerarla como un área particular necesitada de especialización técnica inter y transdisciplinar;
- y *con bajo nivel de participación y articulación actoral*, al no reconocer a la vivienda como instancia propiciadora de vinculación entre los procesos de mercado, comunitarios, políticos y sociales como actores fundamentales en la consecución de las acciones necesarias,

lo cual *condiciona fuertemente el impacto y la capacidad para actuar eficazmente* frente a la problemática socio-habitacional que presentan.

6.2. Modelos de gestión identificados

En la conceptualización que inicialmente se hacía en torno a los modos de gestión, quedaba al margen la noción de modelo como repetición masiva de resoluciones cerradas dadas las diversas problemáticas y contextos de inserción de los gobiernos locales de referencia.

De esta manera y a pesar de la imposibilidad de conceptualizarlos de manera cerrada y absoluta, el relevamiento, sistematización y análisis crítico realizados para cada uno de los nueve ca-

sos-proyecto seleccionados han permitido identificar (sin la pretensión de que los datos obtenidos sean estrictamente generalizables a la totalidad de los municipios del país) que *las acciones municipales en materia socio-habitacional suelen responder a ciertos estilos de abordaje que pueden clasificarse a grandes rasgos en dos tipos de modelos de gestión* que parecen convivir en los ámbitos locales.

A partir del análisis de casos se ha podido reconocer la existencia de un modelo predominante en la mayoría de los casos analizados (ver Anexo N° 2: Número de casos-proyecto relevados por tipo de modelo de gestión), que responde a las líneas de acción históricamente implementadas (*MODELO DE GESTIÓN TRADICIONAL*), junto con la incorporación de abordajes innovadores que caracterizan a una nueva forma de acción en materia socio-habitacional que denominamos *MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL Y MULTIACTORAL*.

Si bien entre los casos relevados la incorporación de estos incipientes abordajes integrales y multiactorales se ha visto principalmente favorecida por el apoyo o asesoría externa (4 casos-proyectos (44 %)), ambos modelos coexisten en mayor o en menor medida en todos ellos.

Esta coexistencia no resulta de por sí lineal y pura sino que ambos modelos conviven diariamente en el campo local *en constante tensión y puja*, definiendo tras esta confrontación *modelos híbridos*.

Aún a pesar de que ninguno de los casos seleccionados responde unilateralmente a un solo modelo, a los fines de obtener una mayor claridad conceptual, a continuación se explicitan las características predominantes de los modelos de gestión identificados, resaltando no sólo a partir del análisis de casos sino también desde la experiencia que el contacto con distintos municipios del país ha permitido, que en la realidad *estos modos no resultan lineales ni absolutos*. A saber:

MODELO DE GESTIÓN TRADICIONAL	MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL Y MULTIACTORAL
· Beneficiarios tipo:	
Familias de clase media, de nivel educativo de tipo primario y secundario completo, en situación habitacional no deficitaria (familias nuevas o inquilinos), con ingresos estables y capacidad de ahorro familiar considerable.	<i>Familias de escasos recursos (\$ 200 a \$ 300 mensuales), desempleados y con NBI. Pertenecientes a asentamientos ilegales, con alta precariedad habitacional, ambiental y urbana, bajo nivel educativo, condiciones sanitarias de riesgo, organizados comunitariamente en torno a actividades de subsistencia y sujetos de programas de contención social.</i>
· Objetivos tipo:	
Se limitan a construir viviendas o recuperar espacios urbanos ocupados.	<i>Avanzan hacia aspectos más integrales, entendiendo a la vivienda como uno de los componentes del hábitat, y a éste como catalizador de procesos sociales, económicos, productivos, de generación de empleo, educativos, culturales y de desarrollo institucional.</i>
· Secuencia de actividades, etapas y plazos tipo:	
1. Etapa decisional y de asignación de recursos: 4 a 10 meses iniciales, y continuidad durante todo el proceso.	
	<i>Requiere de ajuste organizacional para el desarrollo del proyecto por el carácter integral y multiactoral del abordaje propuesto.</i>
	2. Etapa motivacional, de capacitación y transferencia: <i>Una vez conseguido el aval político, la motivación abarca los primeros meses iniciales, mientras</i>

	<i>que la capacitación y la transferencia se realiza a través de una serie de talleres (mínimo 6) distribuidos a lo largo de todo el proceso.</i>
3. Etapa de diseño, planificación y programación: abarca los 3 o 4 meses iniciales junto a instancias de planificación de obra a lo largo del proyecto.	
El involucramiento de técnicos locales y de beneficiarios resulta escasa o nula por “bajada” de proyectos desde instancias superiores de gobierno u organismos financiadores.	<i>Se registra participación activa de beneficiarios y de equipos técnicos interdisciplinarios e inter-áreas en el diseño, planificación y programación de las acciones a realizar.</i>
4. Etapa diagnóstica: abarca los 3 o 4 primeros meses.	
Existe estrecha supervisión de organismos financiadores externos en torno a la selección de beneficiarios.	<i>Se divide en dos sub-etapas: - Previa (relevamiento de datos iniciales). - Posterior (relevamiento previo al traslado de las posibilidades de inserción de nuevas familias al nuevo barrio en términos de acceso a servicios e infraestructuras disponibles).</i>
5. Etapa de concreción y ejecución: sujeta a la modalidad constructiva elegida, en base a los términos exigidos por el financiamiento y periodicidad en los desembolsos.	
Construcción de viviendas completas (llave en mano) con sistema tradicional, ejecutadas por empresas tras proceso licitatorio. Promedio de ejecución: 0,3 meses por vivienda.	<i>Construcción de viviendas básicas o completas con sistemas tecnológicos alternativos, ejecutadas por ayuda mutua o esfuerzo propio. Promedio de ejecución: 0,7 meses por vivienda.</i>
6. Etapa de evaluación y retroalimentación:	
En general no se realiza. Si se lo hace consta de instancias puntuales de evaluación ex post (generalmente externas).	<i>Talleres mensuales o bimensuales de monitoreo de lo realizado y retroalimentación de lo planificado. Esta etapa está estrechamente vinculada a la Etapa motivacional, de capacitación y transferencia.</i>

· Condicionamiento político tipo:	
A nivel macro	
Alto nivel de correlación con lineamientos políticos superiores de los cuales los proyectos forman parte y reciben financiación.	
Adecuación lineal y sin objeciones a las pautas establecidas por el financiador.	<i>Espacios de negociación en torno a las características tipológicas, tecnológicas, formas de recupero e introducción de innovaciones en los proyectos.</i>
A nivel micro	
Omisión de referencia a la Planificación Estratégica local.	<i>Notable nivel de correlación con las líneas prioritarias de la Planificación Estratégica local, especialmente referidas a: concertación de actores, participación, generación de empleo, fortalecimiento a MyPES locales, calidad ambiental y de vida, capacitación, integración social, optimización de recursos locales, etc.</i>
A nivel político	
Apoyo o aval político a formas tradicionales de acción (concepción meramente física de la vivienda, ejecutada por licitación de empresas, a entregar llave en mano sin ningún tipo de trabajo social con las familias, y gestión sectorial de tipo ministerial).	<i>Apoyo o aval paulatino a metodologías integrales y multiactorales de abordaje de las problemáticas sociales, estrechamente sujeto a la calidad de los resultados obtenidos.</i>
Existencia de coordinador técnico encargado de inspeccionar la obra.	<i>Coexistencia de un coordinador político (responsable de la propuesta ante instancias decisionales) y coordinador técnico (seguimiento del proceso integral, no sólo el de obra).</i>

A nivel normativo	
Empleo de instrumentos y procedimientos legales tradicionales.	<i>Flexibilización y construcción consensuada con las familias y con otros actores involucrados, de instrumentos adecuados a los procesos en cuestión, en el marco de los derechos y obligaciones de las partes. Este proceso constituye una estrategia de empoderamiento e inserción urbana y social.</i>
A nivel organizativo	
Estructura organizativa estanca y sectorial. Involucramiento sólo de áreas o reparticiones vinculadas a la vivienda como hecho físico (Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos).	<i>Conformación de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e interáreas, dedicados al hábitat social como problemática específica.</i> - <i>Áreas de inserción básicas: Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos, Promoción Social, Desarrollo, Producción y Empleo.</i> - <i>Áreas de apoyo puntual: Fiscalía, Administración, Contaduría, Compras y Suministros, Catastro, Prensa, etc.</i> <i>Estos equipos presentan serias dificultades de institucionalización, quedando sujetos a recambios políticos. Se mantienen por voluntad técnica y obtención de resultados superadores a los habituales.</i>

· Integralidad de acciones:		
- Atención sectorial de la necesidad de protección. - Objetivos estrechamente vinculados a la producción de la vivienda como hecho físico y al reordenamiento urbano. - Equipos responsables de carácter unidisciplinar, predominantemente compuestos por técnicos provenientes de la arquitectura o de la ingeniería, con apoyo puntual de otras disciplinas. - Ausencia de proyectos complementarios al habitacional.		- <i>Atención de varias necesidades además de la de protección, a partir de concebir la cuestión habitacional como estrategia de atención de otros aspectos: subsistencia, afecto, participación e identidad, etc.</i> - <i>Inclusión de otros objetivos al proyecto (sociales, laborales, productivos, económicos, institucionales, sanitarios, etc.)</i> - <i>Conformación de equipos interdisciplinarios e inter-áreas.</i> - <i>Gestión e implementación de proyectos complementarios al habitacional.</i>
· Actores y roles tipo:		
<i>Escala inter-gubernamental</i>		
_____	Agencias internacionales	- <i>Financiación de asistencia técnica y excepcionalmente de insumos de obra.</i>
- Financiación y aporte de planes de empleo.	Organismos nacionales	- <i>Financiación y aporte de planes de empleo.</i>
- Control en selección de beneficiarios. - Diseño de proyecto. - Financiación de materiales y mano de obra. - Cobro de cuotas de recuperero.	Organismos provinciales	- <i>Control en selección de beneficiarios.</i> - <i>Financiación de materiales y asistencia técnica.</i>

Escala inter-gubernamental		
- Aporte de terreno. - Dotación de infraestructura y servicios. - Loteo. - Selección de beneficiarios. - Licitación de obras. - Inspección de obra. - Administración y certificación de avances de obra. - Rendición ante organismos financieros. - Afectación de fondos coparticipables como garantía de recupero. - Difusión y prensa.	Municipio	- Aporte de terreno. - Dotación de infraestructura y servicios. - Loteo. - Selección de beneficiarios. - Trabajo social con las familias y comunidad receptora. - Aporte de equipos y herramientas. - Compra de insumos. - Coordinación técnico-política del proyecto. - Dirección de obra. - Aporte de fondos complementarios o pago de mano de obra. - Administración y certificación de avances de obra. - Cobro de cuotas de recupero. - Rendición ante organismos financieros. - Afectación de fondos coparticipables como garantía de recupero. - Aplicación de sanciones en casos de incumplimiento. - Gestión e implementación de proyectos complementarios al habitacional. - Difusión y prensa
Escala inter-institucional		
- Provisión de insumos y tercerización de obras (cabe destacarse que predominan empresas de escala no locales)	Empresas o MyPES	- Provisión de insumos y tercerización de ítems necesitados de mano de obra especializada, no factibles de ser realizados por ayuda mutua o esfuerzo propio (ej: instalaciones, techado, revestimientos, etc.) (Cabe destacarse que predominan MyPES locales).

- Ejecución de obras de infraestructura solicitadas. - Dotación de infraestructura y servicios.	<i>Empresas prestadoras de servicios</i>	- <i>Ejecución de obras de infraestructura solicitadas.</i> - <i>Dotación de infraestructura y servicios.</i> - <i>Aplicación de tasas sociales tras gestiones del municipio.</i>
_____	<i>ONGs</i>	- <i>Asesoramiento integral, capacitación y transferencia tecnológico-productiva.</i> - <i>Facilitación en el acceso a fuentes de financiación.</i> - <i>Monitoreo y seguimiento del proceso.</i>
_____	<i>Otras entidades (Universidades, Colegios Profesionales, Cooperativas, Fundaciones, etc.)</i>	- <i>Implementación de proyectos complementarios.</i> - <i>Aporte de fondos o recursos varios.</i> - <i>Apoyo técnico.</i>
- Compromiso de desocupar la antigua vivienda. - Compromiso de no vender o prestar la nueva vivienda durante la tenencia precaria. - Aporte de mano de obra bajo ciertas operatorias. - Pago de cuotas de recupero. - Pago de servicios y mejoras.	<i>Beneficiarios</i>	- <i>Asistencia y participación en reuniones, asambleas y capacitaciones.</i> - <i>Toma de decisiones en cuestiones operativas.</i> - <i>Elaboración de instrumentos legales y cumplimiento de los mismos.</i> - <i>Aplicación de sanciones junto al municipio en caso de incumplimiento de acuerdos.</i> - <i>Compromiso de desocupar la antigua vivienda.</i> - <i>Compromiso de no vender o prestar la nueva vivienda durante la tenencia precaria.</i>

		- <i>Aporte de mano de obra.</i> - <i>Pago de cuotas de recupero.</i> - <i>Pago de servicios y mejoras.</i>
- Escasas instancias de articulación actuarial. - Relaciones de demanda y subordinación con respecto a entidades u organismos financieros. - Rol pasivo de las familias beneficiarias. - Demandas de corte clientelar, con escaso nivel de apropiación de la nueva vivienda y el barrio.		- <i>Mayores relaciones de articulación actuarial como estrategia de aporte y confluencia de recursos.</i> - <i>Avance en las negociaciones y complementaciones con instancias gubernamentales, empresas prestadoras de servicios y familias.</i> - <i>Reducción de la arraigada cultura clientelista.</i> - <i>Difícil institucionalización de instancias de gestión asociada, siendo los equipos interdisciplinarios y los instrumentos legales empleados los que garantizan las asociaciones.</i> - <i>Serias dificultades en la articulación intra-municipal.</i>
· Capacidad institucional tipo:		
A nivel organizativo y		de recursos humanos
- Estructura organizativa estanca y sectorial. - Involucramiento sólo de áreas o reparticiones vinculadas a la vivienda como hecho físico (Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos).		- <i>Conformación de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e interáreas, dedicados al hábitat social como problemática específica y coordinados técnica y políticamente.</i> - <i>No institucionalizados.</i> - <i>Construidos paulatinamente a partir de resultados.</i> - <i>Sujetos a recambios políticos.</i>

Cuentan con personal de planta permanente, de 35 a 40 años de edad, con estudios terciarios o universitarios y con 5 a 10 años de antigüedad en el municipio.	
A nivel administrativo	
Ejecución de núcleos básicos o viviendas de 2 a 3 dormitorios de 43 a 55 m ²	
Con sistemas constructivos tradicionales de ladrillos comunes, cerámicos o bloques de hormigón, con techo de losa o chapa y terminaciones mínimas.	<i>Incorporación de variantes y sistemas tecnológicos alternativos, con aporte de asesores externos.</i>
En plazos de hasta 6 meses de obra, con retrasos mayores al 20 % admitido (5 a 10 meses promedio de ampliaciones de obra) debido a cuestiones climáticas, trabas burocráticas, desfasajes en desembolsos y ausencia de trabajo social con los beneficiarios en planes ejecutados por ayuda mutua no rentada.	<i>En plazos de 6 a 12 meses, con retrasos mayores al 20 % admitido (5 a 10 meses promedio de ampliaciones de obra) debido a cuestiones climáticas, trabas burocráticas, desfasajes en desembolsos y escasa productividad por baja calificación de la mano de obra comprometida, falta de cultura de trabajo estable por parte de los sectores involucrados, o necesidad de las familias de dedicarse a otras actividades que garanticen la subsistencia diaria.</i>
Contando con financiación uni o bilateral, donde más del 50 % de los fondos los aporta el municipio, sin considerar los recursos aportados localmente como garantía de recupero.	<i>Contando con financiación mixta, por lo que los fondos a aportar por el municipio no superan el 20 % de los montos totales de inversión.</i>

Con un costo promedio por vivienda de \$18.000 (\$380 el m ²), donde entre el 50 y el 60 % corresponden a materiales y sólo un 20 o 27 % a mano de obra.	<i>Con un costo promedio por vivienda de \$16.150 (\$330 el m²), donde entre el 50 y el 60 % corresponden a materiales y sólo un 20 o 27 % a mano de obra. *</i>
Con recupero total de lo invertido (planteado en cuotas mensuales a partir de la adjudicación), el cual en general no se implementa o presenta altos niveles de morosidad.	<i>Con ahorro previo durante la ejecución del proyecto y recupero parcial de lo invertido, a fin de reducir la cultura clientelista. Menor morosidad y mejor recaudación producto de la adecuación de las cuotas a la capacidad real de ahorro y pago familiar; junto al seguimiento social post-ocupación.</i>
A nivel educativo	
Evaluaciones no planteadas de antemano. Sólo se limitan a evaluaciones expost de resultados o impactos de índole físico, a través de encuestas o entrevistas, generalmente a cargo de organismos financiadores externos.	<i>Instancias de monitoreo planteadas de antemano, como estrategia de revisión y retroalimentación de lo planificado. Incluyen variables no sólo físicas sino sociales, económicas, de trabajo, institucionales, etc., para lo cual se emplean diversos instrumentos.</i>
• Resultados tipo:	
- Construcción de viviendas. - Regularización de asentamientos irregulares. - Liberación de tierras de alto valor. - Inserción urbana con dotación de infraestructura y servicios.	- <i>Participación incipiente de las familias.</i> - <i>Refuerzo de la escala comunitaria.</i> - <i>Elaboración conjunta con las familias de instrumentos legales necesarios.</i>

(*) Tomando como referencia el mayor monto erogado bajo proyecto ejecutado desde una lógica integral y multiactoral, en este caso particular el caso-proyecto B-3 (1999-2004)

- Adquisición de nuevas parcelas de tierra. con escasa sustentabilidad social, económica, cultural e institucional.	- <i>Firma de convenios y acuerdos con las familias y actores sociales varios.</i> - <i>Iniciación y fortalecimiento de emprendimientos productivos.</i> - <i>Capacitación socio-organizativa y productiva.</i> - <i>Vinculación estrecha con My-PES de la zona.</i> - <i>Capacitación en seguridad e higiene en obra.</i> - <i>Aseguramiento de beneficiarios en obra.</i> - <i>Capitalización del aporte de la mano de obra proveniente de planes de empleos.</i> - <i>Planteo de nuevas formas de recupero.</i> - <i>Mejor recaudación tras refinanciación municipal de cuotas de recupero.</i> - <i>Gestión e implementación de proyectos complementarios al habitacional.</i> - <i>Incorporación de metodologías sociales integrales, participativas y organizativas.</i> - <i>Avance en el autocontrol y autogestión local.</i> - <i>Disminución de demandas clientelares.</i> - <i>Avance en la instalación de una cultura del trabajo y del esfuerzo propio.</i> - <i>Avance en la articulación actuarial tanto interna como externa (gestión asociada).</i>
---	--

	- <i>Fortalecimiento de los equipos técnicos.</i> - <i>Apertura a nuevas modalidades tecnológicas y metodológicas.</i> - <i>Aval o voluntad política en torno a nuevas formas de gestión y acción en el campo de las políticas habitacionales desde los ámbitos locales.</i> - <i>Incorporación incipiente de procedimientos municipales alternativos.</i> - <i>Avance en el reconocimiento de la vivienda como proceso social y área de trabajo específica.</i> - <i>Incremento de la autoestima, de la dignidad personal y de las capacidades de las personas involucradas.</i> <i>Lo cual otorga mayor sustentabilidad a los proyectos.</i>
• Aspectos críticos tipo:	
- Marcada tendencia a concebir a la vivienda desde su perfil meramente físico y técnico. - Escaso trabajo social con los beneficiarios y refuerzo comunitario, lo cual no favorece la incorporación de las familias en los procesos. - Ausencia de proyectos complementarios al habitacional. - Marcada dependencia del financiamiento externo.	- <i>Serios desfases entre los tiempos propios del proyecto y los tiempos políticos y administrativo-burocráticos.</i> - <i>Confrontaciones con las premisas políticas planteadas a nivel macro, producto de la lentitud de los procesos sociales.</i> - <i>Marcada dependencia del financiamiento externo.</i> - <i>Variadas trabas burocráticas internas.</i>

- Falta de adecuación de ciertas modalidades constructivas cuando no son rentadas (autoconstrucción o ayuda mutua no rentada), si se procura eficacia y eficiencia en los procesos. - Falta de adecuación de los sistemas constructivos tradicionales en los procesos de ayuda mutua o esfuerzo propio. - Disminución paulatina de la calidad constructiva, la superficie y la disposición tipológica. - Falta de consideración prioritaria de temáticas como la titularidad de las tierras y la escrituración de la vivienda, relacionada con los inadecuados mecanismos financieros y de recaudación establecidos. - En los casos de relocalización, rotura contraproducente de redes sociales y de subsistencia existentes. - Inadecuados sistemas financieros a la hora de plantear estrategias de recupero viables, los cuales requieren de constante seguimiento post-proyecto. - Escasa implementación de líneas de mejoramiento o ampliación de núcleos básicos iniciales.	- <i>Dificultades en la articulación multiactoral e inter-áreas municipales, producto de una arraigada cultura de abordaje sectorial.</i> - <i>Mayores trabas a nivel intramunicipal que a nivel inter-institucional.</i> - <i>Dificultades en la determinación de pautas legales que favorezcan la inclusión de la mano de obra de los beneficiarios.</i> - <i>Dedicación no exclusiva de los técnicos a los proyectos, en detrimento de los procesos sociales.</i> - <i>Disminución paulatina de la calidad constructiva, la superficie y la disposición tipológica.</i> - <i>Falta de consideración prioritaria de temáticas como la titularidad de las tierras y la escrituración de la vivienda.</i> - <i>Escasa implementación de líneas de mejoramiento o ampliación de núcleos básicos iniciales.</i> - <i>Dificultades en la institucionalización de abordajes alternativos a los tradicionales, por lo que los procesos iniciados se encuentran estrechamente sujetos a los vaivenes y recambios políticos. Esto genera recursos malgastados y escasa capitalización de aprendizajes previos.</i>
--	--

• Impactos tipo:	
Escasos cambios positivos o favorables que merezcan destacarse.	- <i>Fomento de la gestión asociada sustentada en una visión integral.</i> - <i>Instalación de una metodología de trabajo interdisciplinaria e inter-áreas.</i> - <i>Conformación de equipos ad-hoc o Unidades Operativas de Hábitat Social, en torno a modalidades alternativas a las tradicionales formas de gestión.</i> - <i>Incorporación de nuevas tecnologías constructivas y de gestión.</i> - <i>Mayor empoderamiento de los sectores populares.</i> - <i>Cambios en la mentalidad política y burocrática estatal.</i> - <i>Disminución de demandas clientelares.</i> - <i>Replicación modélica de este tipo de procesos en municipios vecinos.</i> - <i>Generación de políticas de estado a nivel local en torno a los nuevos abordajes implementados.</i>

6.3. Formulación inicial de estrategias superadoras

a. Los modelos de gestión híbridos como catalizadores de estrategias superadoras.

Tal como se explicitara, *las formas de gestión caracterizadas se confrontan y combinan cotidianamente en modelos de gestión híbridos, según prime uno u otro aspecto de determinado modelo.*

De esta manera y a pesar de la preeminencia del enfoque tradicional identificado, en relación al campo de las problemáticas sociales (como resulta la habitacional), y a partir de la implementación de estos modelos híbridos, *el espacio local parece configurarse como el marco ideal a partir del cual han empezado a desarrollarse formas de gestión que funcionan como puntos de entrada e incorporación sistemática y regular (institucionalización) de procesos integrales y de articulación interactoral, flexibilizando incipiente y progresivamente líneas políticas y estructuras de poder históricamente arraigadas.*

Este proceso sistémico y regular de institucionalización (Lecy, s/f) que incipientemente se verifica en mayor o en menor medida en los casos-proyecto analizados, ciertamente implica intervenciones desde el propio gobierno local tanto:

- *a nivel político* (compromiso y voluntad política, asignación de recursos y líneas de acción específicas);
- *organizacional* (reformulación de procedimientos, responsabilidades, recursos humanos y técnicos);
- *ciudadano* (impulso al desarrollo comunitario, presión desde las bases, estructuras representativas y empoderamiento de los sectores populares);
- *como a nivel de implementación* (diseño e implementación de nuevos programas, proyectos, metodologías y abordajes conceptuales de las problemáticas en cuestión).

De esta manera, entre las *iniciales estrategias de gestión superadoras* que han podido identificarse:

- **La atención a los sectores pobres de la población:** la cual dejando al margen el criterio mercantilista de las actuales políticas habitacionales (que supone que los beneficios recibidos corresponden de manera directa con la capacidad de pago y ahorro del beneficiario), mantiene rasgos redistributivos no sólo en términos de acceso a bienes y servicios sino a espacios de empoderamiento y fortalecimiento comunitario;
- **La concepción de la vivienda no como objeto sino como proceso social:** la cual se traduce en la consideración de objetivos y proyectos complementarios al habitacional, a la luz de una visión sistémica e integral de las problemáticas socio-habitacionales.
Se entiende así a la vivienda como un punto de partida propicio para activar procesos de promoción y desarrollo local, educativos, culturales, de generación de empleo y de modernización institucional;
- **La conformación equipos de trabajo interdisciplinarios y el fomento a la articulación interactoral:** como estrategias de complementación de recursos y herramientas efectivas en términos de mayor gobernabilidad y gobernanza ²⁶, obteniendo resultados superadores a partir de la

²⁶ Al respecto es importante resaltar que la preocupación insistente en lograr “gobernabilidad” bajo el dejo de temor por el desborde fue dejando paso en la última década a la no menos insistente idea de “governanza”, “buen gobierno” o “buena gobernabilidad” (Díaz, 1999), la cual supone “crear consenso u obtener el consentimiento necesario para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses” (Alcántara, 1998), relacionándose con una nueva manera de abordar la política, donde se reconoce que el Estado no es el único ni el principal actor del desarrollo.

generación de capacidades de negociación y de consensos aún dentro de relaciones asimétricas de poder;

- **La formación técnica en torno a la especificidad propia de la problemática del hábitat social:** como proceso complejo que a diferencia de la construcción de obra pública exige trascender las acciones y competencias de una disciplina o área en particular. Por lo que las asociaciones que permiten compartir saberes y atender conjuntamente problemáticas comunes, así como las vinculaciones con asesores y consultores externos dedicados a esta temática, permiten superar las deficiencias que a nivel de recursos humanos se posee;
- **La concepción de las acciones habitacionales como procesos no sólo técnicos sino socio-políticos:** reconociendo la importancia que la decisión o aval político posee en la consecución de las acciones que se planteen, así como la escala temporal que implica todo cambio social, cultural o institucional;
- **La incorporación de modalidades constructivas, productivas y de financiamiento innovadoras:** desde la especificidad técnica y disciplinar de la propia problemática del hábitat social, la cual requiere la consideración de variables culturales, educativas y económico-productivas, generando apropiabilidad por parte de los beneficiarios y garantizando viabilidad y sustentabilidad de los resultados obtenidos.
Por lo que su errónea selección puede conducir a la utilización de técnicas, herramientas y modalidades constructivas y de gestión, que en lugar de potenciar los procesos sociales y físicos pretendidos, se transformen en verdaderos obstáculos que inhiban sus potencialidades y resultados esperados;

- Los **mayores y mejores resultados** que se obtienen en términos no sólo constructivos, sino sociales, laborales, educativos, culturales, institucionales y políticos tras la adhesión a estrategias más integrales y participativas;

parecen transformarse en puntos de entrada viables que, desde los modelos híbridos vigentes, ponen en evidencia la cotidiana oportunidad de encontrar las hendijas de flexibilización que las políticas macro de corte neoliberal y el modelo de gestión tradicional todavía permiten, en pos de avanzar hacia modelos más eficaces de gestión socio-habitacional desde los ámbitos locales.

Tal como se puede verificar entre los nueve casos-proyecto analizados, hasta el momento, y producto del carácter gradual que todo cambio institucional y de gestión implica, los alcances de estos puntos de entrada hacia un nuevo modelo resultan lógicamente restringidos tanto a los límites impuestos por los propios marcos jurídicos, normativos y organizacionales, como a las capacidades técnicas y administrativas con que cada municipio cuenta, las cuales resultan hereditarias del arraigado modelo de gestión tradicional que todavía predomina.

No obstante estas incorporaciones incipientes de abordajes innovadores que se manifiestan claramente en algunos casos analizados constituyen una estrategia a analizar y fortalecer, como *potencial vía de reconversión paulatina de los paradigmas que rigen las políticas sociales vigentes* (entre ellas la habitacional como respuesta oficial a las demandas de acceso a la ciudad y a la vivienda) *bajo el actual contexto de libre mercado.*

Al respecto se pone de manifiesto esta constante tensión entre el nuevo modelo de gestión al que se aspira y lo realmente posible desde un marco político estrecho y focalizado, evidenciando la cotidiana confrontación entre necesidades, capacidades disponibles y modelos políticos o de financiación todavía vigentes.

De esta forma los modelos de gestión y acción híbridos que aquí se han presentado, a partir de las experiencias concretas desarrolladas en los tres municipios seleccionados de las provincias de Córdoba y Santa Fe, resultan signos visibles aunque todavía puntuales e incipientes, de un desafío impostergable: *la necesidad de modificar la forma de enfrentar el problema desde los ámbitos municipales*, tomando como insumos las ventajas que el contexto actual proporciona y tratando de minimizar sus riesgos, a fin de evitar continuar reproduciendo procesos que no contribuyen en nada a la real resolución de las problemáticas vigentes.

En este sentido resulta hoy fundamental promover desde los municipios un proceso de redefinición de sus modelos de gestión-acción que permita y aliente un *abordaje integral* de las acciones a desarrollar (comprender la necesidad de encarar una propuesta que, partiendo de la vivienda como proceso social incorpore otros objetivos), y un notable nivel de *participación y articulación de actores* (gestión asociada), *tanto a nivel intra-municipal* (relacionamiento entre diferentes áreas municipales) *como inter-institucional* (concertación de los distintos actores locales y aportes conjuntos), construyendo espacios donde la participación no se acote sólo al aporte de mano de obra sino que se extienda a la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales que hacen al desarrollo de su vida cotidiana.

Al respecto resulta esencial el *involucramiento de las comunidades* en las que se pretende intervenir, en tanto permite precisar las necesidades prioritarias a la vez que genera un caudal de información útil y clave para la gestión, promueve el aporte de nuevas ideas, y posibilita una evaluación y monitoreo continuo de la marcha de los procesos.

Ante esta situación resulta importante y necesario rescatar que los espacios de poder generados a través de *una participación efectiva en la toma de decisiones eleva la autoestima de la comunidad y moviliza potencialidades y recursos* fundamentales.

La concreción de proyectos socio-habitacionales de este tipo puede considerarse como un aglutinante que permite el *fortalecimiento y la consolidación de este trabajo organizativo*, tanto para las familias beneficiarias como para las propias estructuras y equipos técnicos municipales.

La vivienda se transforma así en un instrumento que permite la implementación de procesos constructivo-educativos tendientes a *descubrir y desarrollar las potencialidades locales*, como así también dejar instaladas capacidades para resolver de manera consciente y responsable situaciones inherentes a otras problemáticas futuras.

Por otra parte, el abordaje integral de los proyectos tiene su razón de ser en la *heterogeneidad y multidimensionalidad de la pobreza*. En este sentido la relación entre las distintas áreas y entre los diferentes actores (públicos, privados y comunitarios) no resuelve de por sí todos los conflictos, pero puede reducirlos y limitarlos a la vez que permite sumar recursos tanto humanos como materiales en pos de la concretización de soluciones viables. Se entiende entonces que deben montarse los mecanismos organizativos necesarios que favorezcan una coordinación efectiva intra e inter-institucional que así lo permita.

Estos esfuerzos, tal como los casos-proyecto aquí expuestos e implementados lo ponen en evidencia, deben encuadrarse en una discusión conceptual desde dentro del propio municipio y de frente a los entes financiadores y reguladores de políticas que facilite un cambio de conciencia respecto a la necesidad de superar los enfoques sectoriales dada la naturaleza misma de la problemática social existente.

Invertir en el desarrollo de estas capacidades es mirar hacia delante y resulta clave ante el proceso descentralizador. Fortalecer la institución municipal, capacitar a los cuadros técnicos reconociendo la especificidad temática y transdisciplinar necesaria, promover acciones integrales y articular actores haciendo que la

participación de los sujetos beneficiarios favorezca su integración a la sociedad y facilite la gobernabilidad, son algunas de las formas posibles que los municipios pueden encarar frente a la nueva tarea.

Ya que, “un estado activo en lo social, (...) agresivo en materia de desarrollo del capital humano y capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre distintos actores sociales a favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades” (Kliksberg, s/f).

Bajo este enfoque, el ámbito local aparece como el más favorable para provocar este cambio de mentalidad, donde la vivienda pareciera constituirse en una herramienta viable de lucha contra la pobreza y como punto de partida para institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes.

6.4. Fuerzas inductoras e inhibidoras de estrategias superadoras de gestión

Ahora bien, tras el análisis de los procesos de gestión desarrollados en estos nueve casos-proyecto analizados resulta innegable reconocer que a pesar de las ventajas operativas y en términos de resultados que el avance paulatino hacia un abordaje más integral y multiactoral genera, existen una serie de fuerzas que apoyan (fuerzas inductoras cuando se cuenta con ellas) o bien que resisten al mismo (fuerzas inhibidoras cuando están ausentes), que condicionan los resultados posibles.

Según sea el peso e influencia de cada fuerza es que los procesos híbridos tienden a evolucionar hacia modelos de gestión superadores, a estancarse o a retroceder en el marco de las habituales formas de gestión.

De esta manera:

- la ***decisión política*** en función del proyecto o programa a desarrollar, producto:
 - del aval desde instancias superiores;
 - del impulso desde los planteles técnicos;
 - del efecto “contagio” de casos modélicos implementados en otras localidades;
 - o de la misma presión que surja desde las bases en pos de una determinada modalidad de acción,

resulta una de las principales fuerzas, tanto por su poder inductor cuando se cuenta con ella, como por su carácter netamente inhibitor si se carece de la misma. Ya que es ella la que garantiza la asignación efectiva de recursos humanos y materiales para la consecución de los proyectos que se formulan, cuestión que requiere en la mayoría de los municipios de un reajuste en el organigrama institucional y de específicos sustentos normativos y legales, los cuales van generando avances hacia formas más autónomas de financiación y acción;

- la ***capacidad institucional o técnica especializada*** capaz de impulsar espacios y mecanismos de articulación intra e inter-institucional;
- la ***institucionalización de equipos o instancias ad-hoc*** que se apropien del nuevo enfoque y lleven adelante los procesos técnicos, sociales y políticos necesarios;
- la ***materialización de marcos normativos***, a través de la promulgación de Ordenanzas y Decretos, firma de Convenios, Reglamentos de trabajo, Cartas compromiso y disposiciones varias, que sustenten jurídicamente las experiencias dejando asentados los compromisos, derechos y obligaciones de las partes;

- el *avance hacia una real “gestión asociada”*, creando en la sociedad civil los anclajes necesarios para que las políticas superen en el tiempo a los funcionarios;
- y la *incorporación temprana y permanente de las familias beneficiarias* durante todas y cada una de las etapas de planificación, gestión, ejecución y evaluación de las acciones planteadas, que tiende a superar a través de la organización comunitaria la pasividad estimulada históricamente;

constituyen las condicionantes claves predominantemente detectadas.

Así, esta serie de fuerzas son las que pueden contrarrestar o dificultar el estancamiento o el “borrón y cuenta nueva” que caracterizan al esquema de gestión tradicional vigente, donde las discontinuidades políticas y los reiterados cambios de partido en el nivel ejecutivo municipal o de representantes políticos en una determinada Área o Secretaría, echan por tierra procesos sociales e institucionales que tardaron años en construirse.

Más allá de que las experiencias analizadas en los municipios seleccionados llevan a considerar que las fuerzas inhibitoras a las que aludimos resultan muchas veces determinantes, la dinámica integral y articuladora incipientemente impulsada desde los modelos híbridos detectados implica visualizar la solución de los problemas de un sector o área como problemas de la totalidad de la sociedad; como un continuo proceso político colectivo, una deliberada y ampliamente discutida construcción del futuro de las comunidades, en la cual participan la mayor cantidad de miembros posibles de todas las categorías que las conforman.

6.5. Formulación preliminar de estrategias según la base operativa de acción.

Toda estrategia de modificación de los criterios y modos de actuación de un determinado actor social frente a una determinada

problemática, presenta diferentes fisonomías desde el lugar o base operativa desde donde se proponga realizar el mismo cambio.

De esta manera y concibiendo al gobierno local como actor protagonista en esta tarea, *el estimular el paso de un modelo de gestión tradicional como el predominante hacia uno de gestión integral y multiactoral superador* en términos socio-habitacionales supone capitalizar las incipientes incorporaciones detectadas, y *significa para los propios municipios impulsar no sólo una actividad técnica sino un proceso político*. Donde los conflictos o trabas existentes no significan obstáculos infranqueables, sino que a través de la acción dialogal, de la discusión y del debate, de la negociación y de la transacción, de los pactos y de las coaliciones, se introduce una cierta “gimnasia de articulación” dentro de los procesos de gestión tradicionales, garantizando la canalización positiva de dichos conflictos e intereses en la consecución de soluciones posibles y alternativas de lo socio-habitacional.

Sin embargo, más allá de los alentadores resultados e impactos relevados entre los proyectos que en mayor medida han incorporado estos nuevos abordajes (55,5 % de los casos relevados), resulta difícil precisar cuántos de estos cambios propuestos resultarán sustentables más allá de los casos todavía incipientes y puntualmente registrados.

De la misma forma resulta difícil afirmar, desde la larga tradición de discontinuidad político-institucional que caracteriza al incierto panorama regional y nacional, que los avances logrados en torno a una gestión articuladora e integral resultarán permanentes.

Lo cierto es que el momento actual constituye un tiempo de oportunidad para *los gobiernos locales de ciudades intermedias*, donde los mismos *debieran abandonar su rol pasivo y meramente delegativo ejercitándose en el modelado, diseño e implementación de líneas de acción alternativas y superadoras*. Para ello resulta necesario que los mismos capitalicen:

- las nuevas atribuciones que el contexto descentralizador les confiere;
- la cercanía y el conocimiento pormenorizado que poseen de las necesidades de la sociedad local, en base a la generación de reales espacios de participación;
- la escala (todavía accesible y gobernable) de las problemáticas a atender que presentan;
- la posibilidad de flexibilización de las estructuras y procedimientos institucionales con que cuentan internamente;
- y el rol aglutinador y representativo que conserva el municipio en ciudades de este nivel.

Y en base a estas nuevas formas integrales y asociativas de gestionar las políticas socio-habitacionales, los municipios debieran salir en busca de financiamientos y aportes de diversos actores sociales, negociando respecto de las condiciones locales de implementación de programas externos, a fin de hacer frente a una de las mayores limitaciones existentes como resulta la restricción presupuestaria con la que todos estos municipios cuentan ²⁷.

Así, las nuevas estrategias políticas implicarían desde un enfoque integral y participativo, y desde el nuevo rol asignado a los ámbitos locales, invertir el proceso de gestión tradicional, que supone:



²⁷ Es importante recordar que la presión tributaria municipal en la Argentina no representa más del 1,20 % del PBI, frente al 3,70 % de las provincias y el 17,7 % de la Nación (3° Asamblea Anual Ordinaria de la Federación Argentina de Municipios, 26 de abril del 2001).

Es decir, *concebir al gobierno local y a la sociedad civil* no ya como objetos receptores y beneficiarios de las políticas socio-habitacionales diseñadas desde instancias de nivel superior, sino *como sujetos generadores y determinantes de líneas políticas* que se nutren del aporte de recursos (materiales, económicos, humanos, etc.) tanto estatales (nacionales, provinciales y municipales), como del mercado y de la propia sociedad civil.

Adherir a esta postura no implica excluir las respuestas del gobierno nacional o provincial, favoreciendo una fragmentación territorial e institucional contraproducente, sino afirmar que *el espacio local posee márgenes de autonomía que pueden* (y deben) *aprovecharse*.

Ya que aunque persiste una fuerte tendencia a aferrarse a lo conocido sin ver con claridad el rédito que puede obtenerse encarando el cambio, los gobiernos locales no pueden ni deben perder la oportunidad que el contexto les confiere de *generar propuestas alternativas* ancladas en las reales necesidades locales y regionales, que puedan ir *dando pie “de abajo hacia arriba” a políticas superadoras*.

La puesta en marcha de este incipiente proceso de construcción política debe ser paulatina, gradual y resultante de procesos acumulativos, los cuales requerirán de aptitudes que hasta el momento no forman parte de los atributos de los planteles y funcionarios municipales, tales como:

- “capacidad para el análisis político;
- capacidad de planeamiento como configuración mental de procesos de solución de las problemáticas (definición de objetivos y medios, trazado de estrategias y programación de secuencias temporales);
- capacidad de construcción de consensos y de decisión;
- y capacidad para liderar equipos interdisciplinarios” (Arnoletto - Beltrán, 1997)

Por lo que el aumento del componente técnico con la consecuente apertura y disposición a interactuar con centros e institutos de investigación, consultoras y universidades con compromiso regional resulta importante, a fin de contraponer a la primacía de la intuición política imperante una articulación equilibrada entre lógica política y planificación técnica.

Se trata así de proponer el pasaje de una política vertical que asigna bienes materiales para distribuir, a la modalidad de generar desde lo local nuevas líneas de acción y una demanda organizada capaces de obtener recursos provenientes de la política social o habitacional macro actual. Buscando establecer “un nuevo interjuego entre una determinación de proyectos sociales que provienen de altas esferas, y una determinación desde los usuarios/actores sociales locales que son los beneficiarios.

Es bajo este modelo donde el estado a nivel local requiere de una sociedad civil activa para maximizar los escasos recursos disponibles, y por otro lado, la sociedad civil se vuelve más compleja y diversificada demandando nuevas formas de articulación para identificar problemas, definir metas y objetivos. Esto promueve una relación de corresponsabilidad, única manera de sortear la crisis e ineficiencia de un estado sobrecargado de demandas y envuelto en recurrentes conflictos” (García Delgado, 1997), en la cual el espacio local posee ventajas comparativas por sobre los otros niveles de gobierno.

Este cambio desde abajo, este empoderamiento de la sociedad civil y de las instancias locales como ámbitos de acción, y no la mera reforma de tipo político-administrativo impulsada bajo la tendencia descentralizadora, es el que puede ir estableciendo paulatinamente las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema, de la orientación y del contenido de los procesos de distribución del producto social y de las modalidades básicas de los procesos de valorización del capital (Restrepo, 1987), favoreciendo cambios en las estructuras que reproducen la pobreza.

Por último, en base a lo aquí expuesto y ante la tentación de ver violentamente reducidos los imaginarios y las realidades tras la incorporación de la crisis como un hecho dado que nos acecha a todos por igual, imponiéndonos límites tan fuertes que nos sumen en una orfandad teórica y política de propuestas superadoras, resulta conveniente recordar el postulado que sostiene la teoría de los sistemas. La misma se basa en el hecho de que *los cambios pequeños son los que producen los grandes cambios*, ya que cada uno de ellos da lugar a otra serie de modificaciones, a veces queridas y aceptadas, otras no, que implican un cambio global.

Es lo que Karl Popper llamó la política de los pequeños pasos, o lo que Bateson concluía, recordando: *“Quien quiere hacer el bien debe hacerlo en los pequeños detalles. El bien general es la coartada de los patriotas, de los políticos y los bribones”* (Maristany, 1998).

Anexos

Anexo N° 1: Tabla de determinación de variables, dimensiones e indicadores.

1° CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO ESCOGIDO:		
Caracterización geográfica	• Región • Provincia • Departamento	
Caracterización demográfica	• Población • Cantidad de hogares particulares	
Caracterización socio-económica	• Ingreso promedio familiar respecto LP	• Sobre LP • Bajo LP
	• Distribución de ingresos	• A)-Ingreso 1° quintil (20 % más pobre de la poblac.) • B)-Ingreso 5° quintil (20 % más rico de la población) • Cociente entre A y B
	• Cantidad de hogares con NBI	
Caracterización laboral	• Población económicamente activa • Actividades económicas predominantes • Tipo o rama de oficios ligados a la zona • Tasa bruta de desocupación	

Caracterización educacional	• Oferta educativa en la ciudad • Nivel educacional alcanzado por la población	• Formal • Informal • Analfabeto • Primario completo • Secundario completo • Universitario
Caracterización sanitaria	• Oferta de servicios de salud en la ciudad • Tasa de desnutrición infantil • Tipo de enfermedades más frecuentes	
Caracterización socio-vincular	• Organizaciones o instituciones relevantes en la ciudad • Existencia de organizaciones barriales o comunitarias • Grado de vinculación entre instituciones u organizaciones • Grado de vinculación entre ellas y el municipio	

Caracterización habitacional	• N° de viviendas • N° de viviendas deficitarias por precariedad • N° de hogares particulares con hacinamiento por cuarto • N° de hogares particulares con hacinamiento familiar • Infraestructura • Servicios urbanos	• Agua • Alumbrado público • Luz eléctrica • Gas • Cloacas • Pavimento • Transporte • Recolección residuos • Teléfono • Equipamientos sanitarios existentes • Equipamientos educacionales existentes • Equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes • Servicios de seguridad existente • Otros
-------------------------------------	--	---

Caracterización político-institucional	• Forma de gobierno • Estructura o composición política • Partidos políticos que gobernaron la provincia y la nación durante los dos últimos períodos de gobierno • Partidos políticos que gobernaron en la ciudad durante los dos últimos períodos de gobierno • Partido político mayoritario en el Consejo Deliberante. • Situación económico- financiera del municipio • Estructura organizacional (organigrama: áreas y relaciones) de los dos últimos períodos	• Gobierno sin jerarquía municipal • Municipio de ciudad • Municipio de no ciudad • Con carta orgánica • Sin carta orgánica • Ejecutivo • Legislativo (Consejo Deliberante) • Otros
--	---	---

Caracterización político-institucional	• Reestructuraciones sufridas en relación al área específica de hábitat o políticas socio-habitacionales durante los dos últimos periodos de gobierno • Instituciones o actores relevantes en la ciudad • Grado de vinculación con instituciones y actores locales • Grado de vinculación con municipios de la región			
	2°- RELEVAMIENTO POR CASO- PROYECTO:			
	Nombre del proyecto:			
	Periodo temporal de desarrollo:			
Variables	Variables teóricas o conceptos	Variables intermedias o dimensiones	Variables empíricas o indicadores	Categorías
Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Entendido como la condición material y cultural de vida de un grupo social determinado, en este caso de las familias beneficiarias del proyecto en cuestión.	Geográfica	• Zona/s de origen • Barrio/s de origen • Distancia al centro	

		Demográfica	• Población • Porcentaje de población por edades • Cantidad de hogares particulares • Composición familiar - Miembros por familia - Jefatura femenina	• 0 a 14 años • 15 a 64 años • 65 y más años
		Económica	• Ingreso familiar promedio respecto LP • Cantidad de hogares con NBI	• Sobre LP • Bajo LP
		Laboral	• Tipo de oficios más frecuentes • Categorías ocupacionales más frecuentes en los jefes de familia	• Asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) • Cuenta propia • Patrón o empleador • Sin remuneración fija

		• Nivel de estabilidad laboral • Tasa de desocupación • Existencia y tipo de MYPES	• Estable • Inestable permanente • Inestable temporario
	Educacional	• Nivel educacional alcanzado por los miembros de la familia	• Analfabetos • Primario incompleto • Secundario incompleto • Secundario completo • Terciario/ universitario
	Sanitaria	• Tasa de desnutrición infantil. • Tipo de enfermedades más frecuentes.	

		Vincular	• Nivel de asociación comunitaria - Existencia de relaciones recíprocas individuales espontáneas entre familias - Existencia de acciones conjuntas por parte de las familias - Existencia de organización comunitaria formal o informal - Existencia de líderes • Nivel de integración social - Existencia de vinculación con otras organizaciones de la sociedad (oficiales o civiles). • Nivel de autogestión - Resolución conjunta de problemas - Resolución de problemas con apoyo externo (puntual o permanente)	• Sí (especificación) • No
--	--	----------	--	--

			- Planificación de actividades conjuntas - Realización de actividades conjuntas		• N° de viviendas • Tenencia de la tierra • N° de viviendas deficitarias por precariedad • N° de hogares particulares con hacinamiento por cuarto • N° de hogares particulares con hacinamiento familiar • Infraestructura urbana	• Agua • Alumbrado • Luz eléctrica • Gas • Cloacas • Pavimento
--	--	--	---	--	---	--

			• Servicios urbanos	• Transporte • Recolección de residuos • Teléfono • Establecimientos culturales • Establecimientos recreativos • Establecimientos sanitarios • Establecimientos de seguridad
Desarrollo temporal del proyecto	<i>Entendido como la serie de acciones que tuvieron lugar a lo largo del proyecto, consideradas indispensables en la consecución de las metas propuestas, incluyendo también los plazos de tiempo empleados y la forma en que estas acciones</i>		• Actividades o acciones realizadas a fin de alcanzar las metas propuestas • Fecha estimativa de inicio de las mismas • Fecha estimativa de finalización de las mismas • Duración estimativa de cada una de ellas	

	<i>ciones se ordenaron en el tiempo.</i>		• Secuencia de acciones (orden en que se desarrollaron las mismas)	
Estructura conceptual de abordaje del problema	<i>Se entiende por estructura conceptual de abordaje a la pre-cisión de objetivos generales y particulares que se persiguen con el proyecto, así como también cada una de las metas concretas propuestas para materializarlos, respondiendo a las intenciones propias de la institución y a su concepción de la forma en la que debe abordarse el problema en cuestión.</i>		• Objetivo general del proyecto • Objetivos particulares • Metas concretas	

Grado de condicionamiento político	<i>Considerado como el nivel de influencia y determinación de acciones que los lineamientos político-programáticos (tanto locales como de niveles superiores de gobierno) poseen sobre el proyecto. Evalúa además el grado de sustento organizativo-legal que posee la ex</i>	Macro	• Política nacional o provincial del que forma parte • Programa del que forma parte • Características de ambos • Objetivos del proyecto • Metas del proyecto • Correlación existente entre objetivos y metas del proyecto y lineamientos político- programáticos de niveles superiores de gobierno.	• Alta • Media • Baja
		Local	• Existencia de planificación estratégica • Líneas prioritarias de planificación estratégica	• Sí • No

Grado de condicionamiento político	Local	• Objetivos del proyecto • Metas del proyecto • Correlación existente entre objetivos y metas del proyecto y lineamientos prioritarios de la planificación estratégica	• Alta • Media • Baja
		• Marco político que sustenta la experiencia • Marco normativo que sustenta la experiencia • Marco organizacional que sustenta la experiencia	• Aval político • Coordinación política. • Ordenanzas • Decretos • Disposiciones • Áreas involucradas
Grado de integralidad de las acciones	<i>Entendido, desde un enfoque holístico, como la cualidad de formar un todo con</i>	• Necesidades humanas que se intentan satisfacer con el proyecto	• Subsistencia • Protección • Afecto

Grado de integralidad de las acciones	<i>la incorporación de diferentes partes . Esto supone verificar la consideración de otros objetivos y/o acciones complementarias a lo habitacional, respondiendo así a la concepción de la vivienda como configuración de servicios (los servicios habitacionales) que, superando la visión meramente física de la vivienda, debería colaborar en la satisfacción de las diversas necesidades del hombre.</i>		• Existencia de otros objetivos en el proyecto que se suman al de vivienda • Existencia de otros proyectos complementarios al habitacional • Disciplinas involucradas durante todo el proceso del proyecto	• Entendimiento • Participación • Ocio • Creación • Identidad • Libertad (Fuente: Max Neef) • Sí (urbanos, sociales, legales, económicos, laborales, educacionales/culturales, sanitarios) • No
Nivel de participación y articulación de actores	<i>Concebido como la capacidad del municipio para generar espacios</i>		• Actores sociales involucrados en el proyecto.	• Escala intra-municipal • Escala inter- institucional • Escala inter- gubernamental

Nivel de participación y articulación de actores	<i>de trabajo interdisciplinario y un mayor acercamiento entre éste y la sociedad, detectando si se han creado o reformado espacios de involucramiento y asociación a distintas escalas. A saber:</i> - Escala intra-municipal: entre diferentes áreas municipales. - Escala inter institucional: entre el municipio y diversos actores sociales. - Escala inter-gubernamental: entre diferentes niveles de gobierno; capitalizando así la convergencia de intereses y recursos políticos, económicos y sociales.		• Roles asumidos • Flujos e interrelaciones entre actores • Tipo de articulación entre los actores sociales • Espacios de involucramiento y asociación generados tras el proyecto • Grado de institucionalización de/los espacios de involucramiento y articulación actoral	• De demanda • De negociación • De subordinación • De complementariedad • Formal (con convenio u ordenanza) • Informal (sin convenio u ordenanza)
--	---	--	---	---

Capacidad ins- titucional ins- talada	Técnica	• Nivel de actualización de los técnicos afectados • Dedicación horaria • Grado de formalización de la designación del personal • Documentos de planificación existentes	• Bajo (prim. compl-sec. incompl.) • Medio (sec. compl-univ. incompl.) • Alto (univ. compl-posgr. incompl.) • Posgrado completo
		• Tipo de recursos invertidos • Origen de los recursos	• Económicos • Materiales • Humanos • Institucionales • Propios • Externos • Públicos • Privados • Internacionales

Capacidad ins- titucional ins- talada	<i>obtener el mayor rendimiento de ellos o para que produz- can mejor efecto)</i>	• Costo inicial o pre- supuestado del pro- yecto • Costo real o gastado del proyecto • Relación recursos propios/ externos • Índice de recupero • Costo por m² • Tiempo inicial o esti- mado • Tiempo realmente empleado • Resultados obtenidos	• Nacionales • Provinciales • Locales
	Evaluativa	• Procedimiento o mecanismo de se- guimiento utilizado • Instrumentos de eva- luación empleados • Periodicidad • Responsables • Variables conside- radas	

Nivel de eficacia e impacto del proyecto	<i>El nivel de eficacia es concebido como el grado de cumplimiento del objetivo general (en este caso sociohabitacional) en lo referente a la satisfacción de metas establecidas para el proyecto en cuestión.</i> <i>El nivel de impacto, en cambio, permite detectar las modificaciones que los resultados obtenidos tras el proyecto han producido en otros campos no directamente vinculados con los objetivos y/o metas del mismo, coherentemente con la concepción sistémica a la cual esta investigación adhiere.</i>		• Objetivos del proyecto • Metas del proyecto • Resultados obtenidos • Sustentabilidad de los beneficios obtenidos • Cambios o modificaciones generados en otros campos no vinculados directamente al proyecto	• Positivos • Negativos (aspectos críticos o puntos conflictivos detectados)
--	--	--	--	--

Anexo N° 2: Número de casos-proyecto relevados por tipo de modelo de gestión.

N° casos	MODELO DE GESTIÓN TRADICIONAL		MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL Y MULTIACTORAL					Especif. de casos		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
• Beneficiarios tipo:										
	Familias de clase media, de nivel educativo de tipo primario y secundario completo, en situación habitacional no deficitaria (familias nuevas o inquilinos), con ingresos estables y capacidad de ahorro familiar de nivel considerable.		Familias de escasos recursos (\$200 a \$300 mensuales), desempleados y con NBI. Pertenecientes a asentamientos ilegales, con alta precariedad habitacional, ambiental y urbana, bajo nivel educativo, condiciones sanitarias de riesgo, organizados comunitariamente en torno a actividades de subsistencia y sujetos de programas de contención social.							Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1
										Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
			Caso-proyecto C-2							
			Caso-proyecto C-3							
• Objetivos tipo:										
	Se limitan a construir viviendas o recuperar espacios urbanos ocupados.		Avanzan hacia aspectos más integrales, entendiendo a la vivienda como uno de los componentes del hábitat, y a éste como catalizador de procesos sociales, económicos, productivos, de							

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos		
										Caso-proyecto B-3 Caso-proyecto C-1 Caso-proyecto C-2 Caso-proyecto C-3		
• Secuencia de actividades, etapas y plazos tipo:												
1. Etapa decisional y de asignación de recursos: 4 a 10 meses iniciales, y continuidad durante todo el proceso												
											Requiere ajuste organizacional para el desarrollo del proyecto por el carácter integral y multiactoral del abordaje propuesto.	Caso-proyecto A-1
											2. Etapa motivacional, de capacitación y transferencia:	Caso-proyecto A-2
												Caso-proyecto A-3
												Caso-proyecto B-1
												Caso-proyecto B-2
												Caso-proyecto B-3
												Caso-proyecto C-1
												Caso-proyecto C-2
												Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	3. Etapa de diseño, planificación y programación: abarca los 3 o 4 meses iniciales junto instancias de planificación de obra a lo largo del proyecto.									
	El involucramiento de técnicos locales y de beneficiarios resulta escasa o nula por “bajada” de proyectos desde instancias superiores de gobierno u organismos financiadores.				<i>Se registra participación activa de beneficiarios y de equipos técnicos interdisciplinarios e inter-áreas en el diseño, planificación y programación de las acciones a realizar.</i>					<i>Caso-proyecto A-1</i>
										<i>Caso-proyecto A-2</i>
										<i>Caso-proyecto A-3</i>
										<i>Caso-proyecto B-1</i>
										<i>Caso-proyecto B-2</i>
										<i>Caso-proyecto B-3</i>
										<i>Caso-proyecto C-1</i>
										<i>Caso-proyecto C-2</i>
										<i>Caso-proyecto C-3</i>
										4. Etapa diagnóstica: abarca los 3 o 4 primeros meses.
Existe estrecha supervisión de organismos financiadores externos en torno a la selección de beneficiarios.				<i>Se divide en dos sub-etapas:</i> – <i>Previa (relevamiento de datos iniciales).</i> – <i>Posterior (relevamiento previo al traslado de las posibilidades de inserción de nuevas familias al nuevo barrio en términos de acceso a servicios e infraestructuras disponibles).</i>					<i>Caso-proyecto A-1</i>	
									<i>Caso-proyecto A-2</i>	
									<i>Caso-proyecto A-3</i>	
									<i>Caso-proyecto B-1</i>	
									<i>Caso-proyecto B-2</i>	
									<i>Caso-proyecto B-3</i>	
									<i>Caso-proyecto C-1</i>	
									<i>Caso-proyecto C-2</i>	
									<i>Caso-proyecto C-3</i>	

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos											
5. Etapa de concreción y ejecución: sujeta a la modalidad constructiva elegida, en base a los términos																					
Construcción de viviendas completas (llave en mano) con sistema adicional, ejecutadas por empresas tras proceso licitatorio. Promedio de ejecución: 0,3 meses por vivienda.				Construcción de viviendas básicas o completas con sistemas tecnológicos generalmente alternativos, ejecutadas por ayuda mutua o esfuerzo propio. Promedio de ejecución: 0,7 meses por vivienda.																	
Caso-proyecto A-1																					
Caso-proyecto A-2																					
Caso-proyecto A-3																					
Caso-proyecto B-1																					
Caso-proyecto B-2																					
Caso-proyecto B-3																					
Caso-proyecto C-1																					
Caso-proyecto C-2																					
Caso-proyecto C-3																					
6. Etapa de evaluación y retroalimentación:																					
En general no se realiza. Si se lo hace consta de puntuales instancias de evaluación ex post (generalmente externas).					Talleres mensuales o bimensuales de monitoreo de lo realizado y retroalimentación de lo planificado. Esta etapa está estrechamente vinculada a la Etapa motivacional, de capacitación y transferencia.																
											Caso-proyecto A-2										
											Caso-proyecto A-3										
											Caso-proyecto B-2										
											Caso-proyecto B-3										
											Caso-proyecto C-1										
											Caso-proyecto C-2										
Caso-proyecto C-3																					

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
A nivel macro										
Alto nivel de correlación con lineamientos políticos superiores de los cuales los proyectos forman parte y reciben financiación										
Adecuación lineal y sin objeciones a las pautas establecidas por el financiador.	Adecuación lineal y sin objeciones a las pautas establecidas por el financiador.						Espacios de negociación en torno a las características tecnológicas, formas de recupero e introducción de innovaciones en los proyectos.			Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1
										Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
A nivel micro										
Omisión de referencia o escasa correlación con la Planificación Estratégica local.	Omisión de referencia o escasa correlación con la Planificación Estratégica local.						Notable nivel de correlación con las líneas prioritarias de la Planificación Estratégica local, especialmente referidas a: concertación de actores, participación, generación de empleo, fortalecimiento a MyPES locales, calidad ambiental y de vida, capacitación, integración social, optimización de recursos locales, etc.			Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1
										Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
Caso-proyecto C-3										

N° casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	Apoyo o aval político a formas tradicionales de acción (concepción meramente física de la vivienda, ejecutada por licitación de empresas, a entregar llave en mano sin ningún tipo de trabajo social con las familias, y gestión sectorial de tipo ministerial).	Existencia de coordinador técnico encargado de inspeccionar la obra.	A nivel normativo							Caso-proyecto A-1
			Caso-proyecto A-2							
			Caso-proyecto A-3							
			Caso-proyecto B-1							
			Caso-proyecto B-2							
			Caso-proyecto B-3							
			Caso-proyecto C-1							
			Caso-proyecto C-2							
			Caso-proyecto C-3							
	Empleo de tradicionales instrumentos y procedimientos legales.	Flexibilización y construcción consensuada con familias y con otros actores involucrados, de instrumentos adecuados a los procesos en cuestión, en el marco de los derechos y obligaciones de las partes. Lo cual constituye una estrategia de empoderamiento e inserción urbana y social.							Caso-proyecto A-1	
		Caso-proyecto A-2								
		Caso-proyecto A-3								
		Caso-proyecto B-1								
		Caso-proyecto B-2								
		Caso-proyecto B-3								
		Caso-proyecto C-1								
		Caso-proyecto C-2								
		Caso-proyecto C-3								

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
A nivel organizativo										
Estructura organizativa estanca y sectorial. Involucramiento sólo de áreas o relaciones vinculadas a la vivienda como hecho físico (Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos).					Conformación de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e interáreas, dedicados al hábitat social como problemática específica. Estos equipos presentan serias dificultades de institucionalización, quedando sujetos a recambios políticos. Se mantienen por voluntad técnica y obtención de resultados superadores a los habituales.					Caso-proyecto A-1 Caso-proyecto A-2 Caso-proyecto A-3 Caso-proyecto B-1 Caso-proyecto B-2 Caso-proyecto B-3 Caso-proyecto C-1 Caso-proyecto C-2 Caso-proyecto C-3
• Integralidad de acciones										
– Atención sectorial de la necesidad de protección. – Objetivos estrechamente vinculados a la producción de la vivienda como hecho físico y al reordenamiento urbano. – Equipos responsables de carácter unidisciplinar, predominantemente					– Atención de varias necesidades además de la de protección, a partir de concebir la cuestión habitacional como estrategia de atención de otros aspectos: subsistencia, afecto, participación e identidad, etc. – Inclusión de otros objetivos al proyecto (sociales, laborales, productivos, económicos, institucionales, sanitarios, etc)					Caso-proyecto A-1 Caso-proyecto A-2 Caso-proyecto A-3 Caso-proyecto B-1 Caso-proyecto B-2 Caso-proyecto B-3 Caso-proyecto C-1 Caso-proyecto C-2 Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	compuestos por técnicos provenientes de la arquitectura o de la ingeniería, con apoyo puntual de otras disciplinas. – Ausencia de proyectos complementarios al habitacional.				– <i>Conformación de equipos interdisciplinarios e inter-áreas.</i> – <i>Incipiente implementación de proyectos complementarios.</i>					
	• Actores y roles tipo:									
					<i>Escala inter-gubernamental</i>					
	<i>Agencias internacionales:</i> _____				<i>Agencias internacionales:</i> -Financiación de asistencia técnica y excepcionalmente de insumos de obra.					<i>Caso-proyecto A-1</i>
	<i>Organismos nacionales:</i> -Financiación y aporte de planes de empleo.				<i>Organismos nacionales:</i> -Financiación y aporte de planes de empleo.					<i>Caso-proyecto A-2</i>
	<i>Organismos provinciales:</i> -Control en selección de beneficiarios.				<i>Organismos provinciales:</i> -Control en selección de beneficiarios. -Financiación de materiales y asistencia técnica.					<i>Caso-proyecto A-3</i>
	-Diseño de proyecto.									<i>Caso-proyecto B-1</i>
	-Financiación de materiales y mano de obra.				<i>Organismos provinciales:</i> -Control en selección de beneficiarios.					<i>Caso-proyecto B-2</i>
	-Cobro de cuotas de recupero.				<i>Organismos provinciales:</i> -Control en selección de beneficiarios.					<i>Caso-proyecto B-3</i>
					<i>Organismos provinciales:</i> -Financiación de materiales y mano de obra.					<i>Caso-proyecto C-1</i>
					<i>Organismos provinciales:</i> -Cobro de cuotas de recupero.					<i>Caso-proyecto C-2</i>
					<i>Organismos provinciales:</i> -Financiación de materiales y asistencia técnica.					<i>Caso-proyecto C-3</i>

N° casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos	
Escala intra-municipal											
	Municipio: – Aporte de terreno. – Dotación de infraestructura y servicios. – Loteo. – Selección de beneficiarios. – Licitación de obras. – Inspección de obra. – Administración y certificación de avances de obra. – Rendición ante organismos financieros. – Afectación de fondos coparticipables como garantía de recupero. – Difusión y prensa.			Municipio: – Aporte de terreno y dotación de infraestructura y servicios. – Loteo. – Selección de beneficiarios. – Trabajo social con las familias y comunidad receptora. – Aporte de equipos y herramientas y compra de insumos. – Coordinación técnico-política del proyecto. – Dirección de obra. – Aporte de fondos complementarios o pago de mano de obra. – Administración y certificación de avances de obra. – Cobro de cuotas de recupero y rendición ante organismos financieros. – Afectación de fondos coparticipables como garantía de recupero. – Aplicación de sanciones en casos de incumplimiento. – Gestión e implementación de proyectos complementarios al habitacional. – Difusión y prensa.							Caso-proyecto A-1
											Caso-proyecto A-2
											Caso-proyecto A-3
											Caso-proyecto B-1
											Caso-proyecto B-2
											Caso-proyecto B-3
											Caso-proyecto C-1
											Caso-proyecto C-2
											Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	Empresas o MyPES: – Provisión de insumos y tercerización de obras. (Predominan empresas de escala no locales).			Empresas o MyPES: – Provisión de insumos y tercerización de ítems necesarios de mano de obra especializada, no factibles de ser ejecutados por ayuda mutua o esfuerzo propio (ej: instalaciones, revestimientos, techos, etc) (Predominan MyPES locales).						Caso-proyecto A-1
	Prestadoras de servicios: – Ejecución de obras de infraestructura solicitadas. – Dotación de infraestructura y servicios.			Empresas prestadoras de servicios: – Ejecución de obras de infraestructura solicitadas. – Aplicación de tasas sociales. – Dotación de infraestructura y servicios.						Caso-proyecto A-3
	ONGs: _____			ONGs: – Asesoramiento integral, capacitación y transferencia tecnológico-productiva. – Facilitación en el acceso a fuentes de financiación. – Monitoreo y seguimiento del proceso.						Caso-proyecto B-1
	Otras entidades: _____			Otras entidades: – Implementación de proyectos complementarios. – Aporte de fondos o recursos varios y apoyo técnico.						Caso-proyecto B-2

N° casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	Escala inter-institucional									
	Beneficiarios: – Compromiso de desocupar la antigua vivienda. – Compromiso de no vender o prestar la nueva vivienda durante la tenencia precaria. – Aporte de mano de obra bajo ciertas operatorias. – Pago de cuotas de recupero. – Pago de servicios y mejoras.			Beneficiarios: – Asistencia y participación en reuniones, asambleas y capacitaciones. – Pago de servicios y mejoras. – Toma de decisiones en cuestiones operativas. – Pago de cuotas de recupero. – Elaboración de instrumentos legales y cumplimiento de los mismos. – Aporte de mano de obra. – Aplicación de sanciones junto al municipio en casos de incumplimiento. – Compromiso de desocupar la antigua vivienda. – Compromiso a no vender o prestar la nueva vivienda durante la tenencia precaria.						Caso-proyecto B-3
	– Escasas instancias de articulación actoral. – Relaciones de demanda y subordinación con respecto a entidades u organismos financieros.			– Mayores relaciones de articulación actoral como estrategia de aporte y confluencia de recursos. – Avance en las negociaciones y complementaciones con instancias gubernamentales, prestadoras de servicios y familias. – Reducción de la cultura clientelista arraigada.						Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
			– Rol pasivo de las familias beneficiarias. – Demandas de corte clientelar, con escaso nivel de apropiación de la nueva vivienda y el barrio.	– Serias dificultades en la articulación intra-municipal.						Caso-proyecto C-3
	• Capacidad institucional tipo:									
	A nivel organizativo y de recursos humanos									
	– Estructura organizativa estanca y sectorial. – Involucramiento sólo de áreas o reparticiones vinculadas a la vivienda como hecho físico (Planeamiento Urbano, Edificaciones Privadas, Obras y Servicios Públicos).			<i>Conformación de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e interáreas, dedicados al hábitat social como problemática específica y coordinados técnica y políticamente.</i> – No institucionalizados. – Construidos paulatinamente a partir de resultados. – Sujetos a recambios políticos.						Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1
										Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
										Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
A nivel administrativo										
Ejecución de núcleos básicos o viviendas de 2 a 3 dormitorios de 43 a 55 m²										
Con sistemas constructivos tradicionales de ladrillos comunes, cerámicos o bloques de hormigón, con techo de losa o chapa y terminaciones mínimas.					<i>Incorporación de variantes y sistemas tecnológicos alternativos, con aporte de asesores externos.</i>					<i>Caso-proyecto A-1</i>
										<i>Caso-proyecto A-2</i>
										<i>Caso-proyecto A-3</i>
										<i>Caso-proyecto B-1</i>
										<i>Caso-proyecto B-2</i>
										<i>Caso-proyecto B-3</i>
										<i>Caso-proyecto C-1</i>
										<i>Caso-proyecto C-2</i>
										<i>Caso-proyecto C-3</i>
En plazos de hasta 6 meses de obra, con retrasos mayores al 20 % admitido (5 a 10 meses promedio de ampliaciones de obra) debido a cuestiones climáticas, trabas burocráticas, desfases en desembolsos y ausencia de trabajo social con los beneficiarios en planes ejecutados por ayuda mutua no rentada.										<i>Caso-proyecto A-1</i>
					<i>En plazos de 6 a 12 meses, con retrasos mayores al 20 % admitido (5 a 10 meses promedio de ampliaciones de obra) debido a cuestiones climáticas, trabas burocráticas, desfases en desembolsos y escasa productividad por baja calificación de la mano de obra comprometida, falta de cultura de trabajo estable por parte de los sectores involucrados, o necesidad de las familias de dedicarse a otras actividades que garanticen la subsistencia diaria.</i>					<i>Caso-proyecto A-2</i>
										<i>Caso-proyecto A-3</i>
										<i>Caso-proyecto B-1</i>
										<i>Caso-proyecto B-2</i>
										<i>Caso-proyecto B-3</i>
										<i>Caso-proyecto C-1</i>
										<i>Caso-proyecto C-2</i>
										<i>Caso-proyecto C-3</i>

N° casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos	
	Contando con financiación uni o bilateral, donde más del 50% de los fondos los aporta el municipio sin considerar los recursos aportados localmente como garantía de recupero.					Contando con financiación mixta. Los fondos a aportar por el municipio no superan el 20% de los montos totales invertidos					Caso-proyecto A-1
											Caso-proyecto A-2
											Caso-proyecto A-3
											Caso-proyecto B-1
											Caso-proyecto B-2
											Caso-proyecto B-3
	Con un costo promedio por vivienda de \$18.000 (\$380 el m²), donde entre el 50 y el 60 % corresponden a materiales y sólo un 20 o 27 % a mano de obra.					Con un costo promedio por vivienda de \$16.150 (\$330 el m²), donde entre el 50 y el 60 % corresponden a materiales y sólo un 20 o 27 % a mano de obra.					Caso-proyecto C-1
											Caso-proyecto C-2
											Caso-proyecto C-3
											Caso-proyecto A-1
											Caso-proyecto A-2
											Caso-proyecto A-3
											Caso-proyecto B-1
											Caso-proyecto B-2
											Caso-proyecto B-3
											Caso-proyecto C-1
											Caso-proyecto C-2
											Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos		
	Con recupero total de lo invertido (planteado en cuotas mensuales a partir de la adjudicación), el cual en general no se implementa o presenta altos niveles de morosidad.						Con ahorro previo durante la ejecución del proyecto y recupero parcial de lo invertido, a fin de reducir la cultura clientelista. Menor morosidad y mejor recaudación productiva de la adecuación de las cuotas a capacidad real de ahorro y pago familiar y al seguimiento social post-ocupación.				Caso-proyecto A-1	
										Caso-proyecto A-3		
										Caso-proyecto B-1		
										Caso-proyecto B-2		
										Caso-proyecto B-3		
										Caso-proyecto C-1		
										Caso-proyecto C-2		
										Caso-proyecto C-3		
A nivel administrativo												
	Evaluaciones no planteadas de antemano. Sólo se limitan a evaluaciones ex post de resultados o impactos de índole físico, a través de encuestas o entrevistas, generalmente a cargo de organismos financiadores externos.						Instancias de monitoreo planteadas de antemano como estrategia de revisión y retroalimentación de lo planificado. Incluyen variables no sólo físicas sino sociales, económicas, de trabajo, institucionales, etc., para lo cual se emplean diversos instrumentos.					Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-3		
										Caso-proyecto B-1		
										Caso-proyecto B-2		
										Caso-proyecto B-3		
										Caso-proyecto C-1		
										Caso-proyecto C-2		
										Caso-proyecto C-3		

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	• Resultados tipo:									
	– Construcción de viviendas. – Regularización de asentamientos irregulares. – Liberación de tierras de alto valor. – Inserción urbanística con dotación de infraestructura y servicios. – Adquisición de nuevas parcelas de tierra. Con escasa sustentabilidad social, económica, cultural e institucional.				– Participación incipiente de las familias. – Refuerzo de la escala comunitaria. – Elaboración conjunta con las familias de instrumentos legales necesarios. – Firma de convenios y acuerdos con las familias y actores sociales varios. – Iniciación y fortalecimiento de emprendimientos productivos incipientes. – Capacitación socio-organizativa y productiva. – Vinculación estrecha con MyPES de la zona. – Capacitación en seguridad e higiene en obra. – Aseguramiento de beneficiarios en obra. – Capitalización del aporte de la mano de obra proveniente de planes de empleos. – Planteo de nuevas formas de recupero. – Mejor recaudación tras refinanciación municipal de cuotas de recupero. – Gestión e implementación de proyectos complementarios al habitacional. – Incorporación de metodologías sociales integrales, participativas y organizativas.					Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
					– Avance en el autocontrol y autogestión local. – Disminución de demandas clientelares. – Avance en la instalación de una cultura del trabajo y del esfuerzo propio. – Avance en la articulación actoral tanto interna como externa (gestión asociada). – Fortalecimiento de los equipos técnicos. – Apertura a nuevas modalidades tecnológicas y metodológicas. – Aval o voluntad política en torno a nuevas formas de gestión y acción en el campo de las políticas habitacionales desde los ámbitos locales. – Incorporación incipiente de procedimientos municipales alternativos. – Avance en el reconocimiento de la vivienda como proceso social y área de trabajo específica. – Incremento de la autoestima, de la dignidad personal y de las capacidades de las personas involucradas.					Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
					Lo cual otorga mayor sustentabilidad a los proyectos.					Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	• Aspectos críticos tipo: – Marcada tendencia a concebir a la vivienda desde su perfil meramente físico y técnico. – Escaso trabajo social con los beneficiarios y refuerzo comunitario, lo cual no favorece la incorporación de las familias en los procesos. – Ausencia de proyectos complementarios. – Marcada dependencia del financiamiento externo. – Falta de adecuación de ciertas modalidades constructivas cuando no son rentadas (autoconstrucción o ayuda mutua no rentada), si se procura eficacia y eficiencia en los procesos. – Falta de adecuación de los sistemas constructivos tradicionales									
	– Serios desfases entre los tiempos propios del proyecto y los tiempos políticos y administrativo- burocráticos. – Confrontaciones con las premisas políticas planteadas a nivel macro, a partir de la lentitud de los procesos sociales. – Marcada dependencia del financiamiento externo. – Variadas trabas burocráticas internas. – Dificultades en la articulación multiactoral e inter-áreas municipales, producto de una arraigada cultura de abordaje sectorial. – Mayores trabas a nivel intra-municipal que a nivel inter-institucional. – Dificultades en la determinación de pautas legales que favorezcan la inclusión de la mano de obra de los beneficiarios. – Dedicación no exclusiva de los técnicos a los proyectos, en detrimento de los procesos sociales.									Caso-proyecto A-1
										Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	en los procesos de ayuda mutua o esfuerzo propio. – Disminución paulatina de la calidad constructiva, la superficie y la disposición tipológica. – Falta de consideración prioritaria de temáticas como la titularidad de las tierras y la escrituración de la vivienda. – Rotura contraproducente de redes sociales y de subsistencia existentes, en los casos de relocalización. – Inadecuados sistemas financieros a la hora de plantear estrategias de recupero viables, los cuales requieren de constante seguimiento post-proyecto. – Escasa implementación de líneas de mejoramiento o ampliación de núcleos básicos iniciales.				– Disminución paulatina de la calidad constructiva, la superficie y la disposición tipológica. – Falta de consideración prioritaria de temáticas como la titularidad de las tierras y la escrituración de la vivienda. – Escasa implementación de líneas de mejoramiento o ampliación de núcleos básicos iniciales. – Dificultades en la institucionalización de abordajes alternativos a los tradicionales, por lo que los procesos iniciados se encuentran estrechamente sujetos a los vaivenes y recambios políticos. Esto genera recursos malgastados y escasa capitalización de aprendizajes previos.					Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
										Caso-proyecto C-3

Nº casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Especif. de casos
	• Impactos tipo: – Escasos cambios positivos o favorables que merezca destacarse									Caso-proyecto A-1
	– Fomento de la gestión asociada sustentada en una visión integral. – Instalación de una metodología de trabajo interdisciplinaria e inter-áreas. – Conformación de equipos ad-hoc o Unidades Operativas de Hábitat Social, en torno a modalidades alternativas. – Incorporación de nuevas tecnologías constructivas y de gestión. – Mayor empoderamiento de los sectores populares. – Cambios en la mentalidad política y burocrática. – Disminución de demandas clientelares. – Replicación modelica de este tipo de procesos en municipios vecinos. – Generación de políticas de estado a nivel local en torno a los nuevos abordajes implementados.									Caso-proyecto A-2
										Caso-proyecto A-3
										Caso-proyecto B-1
										Caso-proyecto B-2
										Caso-proyecto B-3
										Caso-proyecto C-1
										Caso-proyecto C-2
										Caso-proyecto C-3

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALBESA de RABÍ, Nadia (1996), “Experiencias innovadoras en servicios urbanos” en *La Era Urbana*, Volumen III. N° 4. Banco Mundial. Quito, Ecuador.
- ALBURQUERQUE, Francisco (1997), “Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local”. Ponencia presentada al Seminario-Taller “Desarrollo y Gestión Local: nudos críticos para su implementación” organizado por CEPAL/ ILPES, Naciones Unidas. Chile.
- ALCALÁ, Luis Cortés (1995), “Bases para una sociología de la vivienda: El concepto sociológico de habitar” en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.) (1995). *Pensar la vivienda*, Ed. Agora, Talasa Ediciones S.L., Madrid, España.
- , “La vivienda como objeto de comprensión” en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.) (1995), *Pensar la vivienda*. Ed. Agora, Talasa, Ediciones S.L., Madrid, España.
- ALCÁNTARA, Cynthia H. de (1998), “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, marzo 1998, UNESCO, París, Francia.
- ARNOLETTO, Eduardo y BELTRÁN, Eduardo (1997), “Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal” en GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
- BANCO MUNDIAL (1997), *El estado en un mundo en transformación - Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C., Estados Unidos.
- BATESON, Gregory (1992), *Espíritu y naturaleza*. Amomortu, Buenos Aires, Argentina.
- BERRETA, Horacio (1984), “Vivienda y tecnología adecuadas” en *Cátedra Libre sobre Problemática del hábitat argentino y latinoamericano*.

- cano. *Curso 1984* —“El problema de la vivienda en la Argentina— Situación actual y políticas”. FAUD-UNC. Córdoba, Argentina.
- BOISIER, S. (1989), Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos en LAURELLI-ROFMAN (Comps.) (1989), *Descentralización del estado*. Ediciones CEUR, Buenos Aires, Argentina.
- BORJA, J. - CASTELLS, M. (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations for Human Settlements (Hábitat). Taurus-Pensamiento, Grupo Santillana de Edicionesl España.
- BRESSAN, Carlos (s/f), “La cooperación intermunicipal y el territorio” en Revista *CONTACTAR*, Año II, N° 4, Buenos Aires, Argentina.
- CALDERÓN, Fernando - DOS SANTOS, Mario (1989), “Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar” en LAURELLI-ROFMAN (Comps.) (1989), *Descentralización del estado*. Ediciones CEUR, Buenos Aires, Argentina.
- CAMPIONE, Daniel (1996), *El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas*. En: Módulo 7: “Teoría del Estado”. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- CAVIGLIA, Franco (1998), *Municipio, participación y desarrollo. Una problemática del siglo XXI*. Editorial Pazcuaro, Capital Federal, Argentina.
- CELADE (1990), *Boletín Demográfico Año XXIII*, N° 46. Santiago de Chile, Chile.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento informatizado desde www.clad.org.ve/gespub.html.
- CEPAL (1995), *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.
- CEVE (1992), “Investigación-acción en la búsqueda de soluciones posibles” en SALAS SERRANO, Julián (1992). *Contra el hambre de vivienda-Soluciones tecnológicas latinoamericanas*. CYTED. Editorial Escala, Colombia.
- CEVE (2000), “Marco metodológico” en *Desarrollo Tecnológico para Propuestas de Acciones Integrales de Hábitat Social en Gobiernos*

- Locales*, proyecto presentado por CEVE a la Agencia Córdoba Ciencia. Córdoba, Argentina.
- CRAVACUORE, Daniel (comp) (2003), *Innovación en la gestión municipal*. Módulo I. Curso “Introducción al nuevo modelo de gestión municipal”. Programa de Actualización en Gestión Local. Federación Argentina de Municipios- Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.
- CYTED (1999), *Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica. Antecedentes para el debate*. Red XIV-D: “Alternativas y Políticas de Vivienda”. Asunción, Paraguay.
- DENCHE, Concha (1995), “La vivienda pública: aciertos, errores y retos” en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.) (1995), *Pensar la vivienda*, Ed. Agora, Talasa Ediciones S.L., Madrid, España.
- DÍAZ, Cristina (1999), “Para leer la innovación (notas de teoría y método)” en *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario*, Grupo Política & gestión, Rosario, Argentina. Mimeo.
- DÍAZ de LANDA, Martha (1998), *Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba* (PICTOR/98). Córdoba, Argentina.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES (2003), *Situación Habitacional 2001*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (EPH), *Indicadores socioeconómicos para los 28 aglomerados urbanos*-Onda octubre 2000.
- ENET, M. - GARGANTINI, D. (2003), *Talleres de discusión de hábitat social y la construcción colectiva de una Agenda de Hábitat Social... ¿una estrategia viable para la reformulación del perfil profesional actual?* - Ponencia presentada en el IX Encuentro de la Red ULACAV, 27 al 30 de agosto del 2003. Asunción, Paraguay. Mimeo.
- ENET, M. - PEDROTTI, C. (2002), *Dicotomía rural-urbana... ¿un pretexto para la inequidad?* Ponencia presentada al IV Seminario y IV Taller Iberoamericano sobre vivienda rural y calidad de vida en los asentamientos rurales. CYTED. Chile. Mimeo.

- EULA, Mónica (2000), *Formación de métodos de evaluación. Lineamientos para su aplicación a procesos e impactos sociales que generan las políticas habitacionales orientadas a sectores pobres de la población*. Informe de avance. Beca Interna de Formación de Posgrado - CONICET. CEVE. Córdoba, Argentina. Mimeo.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (1998), "Crónica de las políticas de vivienda en Argentina" en CYTED (1999), *Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica. Antecedentes para el debate. Red XIV-D: "Alternativas y Políticas de Vivienda"*. Asunción, Paraguay.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO. Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba. Argentina.
- GARGANTINI, D.; MARTÍNEZ, D.; ROMERO, P. (2000), *Análisis comparativo de indicadores sociales y demográficos de Argentina, Provincia de Córdoba y Córdoba capital*. Monografía presentada a la Maestría de Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño-Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- GOETZE, Ralf (1976), "La rehabilitación de la vivienda urbana: dos enfoques contrastados para ilustrar la participación fecunda y significativa de su morador" en Turner, JFC & FICHTER, R. (Comps.) (1976), *Libertad para construir*, versión en español, Siglo XXI Editores, Barcelona, España.
- GÓMEZ, Julio Alguacil (1995), "Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública" en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.), *Pensar la vivienda*, Ed. Agora, Talasa Ediciones S.L., Madrid, España.
- GRAGLIA, J. Emilio (2002), "Formas de gobierno para los municipios de Córdoba". *Cuadernos de Administración Pública*. Serie II Año II N° 6. Córdoba, Argentina.
- HERZER, Hilda María (1999), "El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad" en *Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

- HERZER, Hilda; PÍREZ, Pedro (1999), “La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina” en *Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- HERZER, Hilda (1994), *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*. CEPAL/ CNUAH.
- HERZER, Hilda; PÍREZ, Pedro (setiembre 1989), “Municipio y participación popular en América Latina” en *Desarrollo Económico*, N° 114, Vol. 29, Buenos Aires, Argentina.
- INDEC - *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*.
- INDEC - *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*. Datos provisionales.
- INDEC - *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Datos provisionales.
- INDEC - Dpto. de Sistematización e Integración (1998) *Situación y Evolución Social. Capítulo I: Población* (inédito).
- ITURBURU, Mónica (2000), “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”. INAP. Ponencia presentada en el II Seminario de la Red sobre “Cooperación Intermunicipal”. Argentina.
- JIMÉNEZ, L. Mabel (2000), *Actualización del diagnóstico de Situación Habitacional*. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- . “La política de vivienda en la Argentina: del Estado de Bienestar al estado Post-ajuste” en *Módulo 9: “Políticas habitacionales: la situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas”*. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- KLEIN, Emilio (s/f), “Mercados laborales, estratificación y desigualdades sociales. Una mirada sobre la situación en América Latina” *Cuaderno N° 1*. Observatorio sobre la desigualdad y la exclusión social. Foro de Investigadores. MOST- UNESCO.

- KLISBERG, Bernardo (2001), *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. Paper N° 29. Bibliotecas de Ideas. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Buenos Aires, Argentina.
- (s/f), “Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos” en MARTÍNEZ de JIMÉNEZ, Lydia Mabel (2000), *La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas*, Módulo N° 9. Maestría en Hábitat y Vivienda, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- LAURELLI - ROFMAN (Comp.) (s/f), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Ediciones CEUR, Buenos Aires, Argentina.
- LECY, Caren (s/f), *La malla de institucionalización*. Programa de Políticas y Planificación de Género del Departamento de Planificación del Desarrollo de la University College London (UCL). Londres, Inglaterra. Mimeo.
- MALDONADO, Jesús Leal (1995), “La cuestión de la vivienda o la vivienda como problema social” en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.) (1995), *Pensar la vivienda*, Ed. Agora, Talasa Ediciones S.L., Madrid, España.
- MARISTANY, Jaime (1998), “El cambio” en Jaime MARISTANY (1998), *La acción para el cambio. Los elementos básicos para concretarlo*. Editorial Granica, Buenos Aires, Argentina.
- MINISTERIO DEL INTERIOR - SECRETARÍA DE PROVINCIAS - SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES (1999), *Plan Nacional de Modernización de los gobiernos locales*. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- MORILLA, Miguel Ángel (2000), *Modelo de gestión participativa para el ayuntamiento de La Vega*. Base de datos Biblioteca CEMCI, Granada, Madrid.
- NACIONES UNIDAS (1989), *Anuario demográfico*.
- . (1982), *Demographic Indicators of Countries*. Nueva York, Estados Unidos.
- NOTAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL, *Municipios: actores estratégicos de la integración regional*. Noviembre de 2000. Córdoba, Argentina. Mimeo.

- NÚÑEZ, Ana (1998), “Análisis comparativo de indicadores sociales y demográficos de Argentina, Provincia de Buenos Aires y Capital Federal”, *Cuadernos CEDU* (Centro de Estudios del Desarrollo Urbano). Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- PANIAGUA, José León (1995), “Balance y perspectivas de la política de vivienda en España” en Luis Cortés ALCALÁ (Comp.) (1995), *Pensar la vivienda*, Ed. Agora, Talasa Ediciones S.L., Madrid, España.
- PELLI, Víctor (2000), “Materia: Gestión de la Vivienda II - Formas participativas de la gestión habitacional” en: *Módulo 12. Maestría en Hábitat y Vivienda*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- PÍREZ, Pedro (1991), “Para pensar los gobiernos locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina” en *Revista Medio ambiente y urbanización*. Año 9, N° 35, Junio 1991, Buenos Aires, Argentina.
- (1998), “Descentralización y gobierno local”. Ponencia principal en el IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas “Gobernabilidad, descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales”. Córdoba, Argentina.
- PORTES, Alejandro (1984), “El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional” en WALTON y OTROS, *Ciudades y sistemas urbanos*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- PRATS, Fernando (1999), *Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades Españolas*. En: sitio web “Ciudades para un futuro sostenible”.
- PRATS CATALÁ, Joan (s/f). *Gobernabilidad democrática en la América Latina: instituciones, gobiernos y liderazgos*, Mimeo.
- PROGRAMA CYTED —Subprograma XIV Habyted— Red Viviendo y Construyendo (1999), *Municipios y ONGs: ¿una alianza posible?* CEVE (AVE/ CONICET) Córdoba, Argentina.
- RASPOSO, A. (1994), “Los contextos institucionales de la acción pública en la producción del espacio habitacional” en *Documento de ponencias Gestión de la Vivienda Social a nivel local* (1994), Editorial Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central. Santiago de Chile, Chile.

- RESTREPO, Darío (1987), "Descentralización, democracia y estado autoritario" *Cuadernos de Economía*, Vol. VIII, N° 11, Segundo semestre. Bogotá, Colombia.
- RIFKIN, Jeremy (1997), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ, Santiago y BOYADJÁN, Carlos (2000), "Los pobres deben esperar otro año" en *Nota de tapa Revista Tercer Sector*. Editada por Fundación del Viso, Año 6, Número 30, Agosto 2000, Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ, M.; BUTHET, C.; SCAVUZZO, J.; TABORDA, A. y SCHUTZ, E. (2001), *Indicadores de impacto de proyectos participativos de hábitat popular*. SEHAS, SERVIPROH, CONICET, UNC Y MISERERE-OR. Córdoba, Argentina.
- RUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (s/f), "Capítulo 1: Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización" en *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, España.
- SABULSKY, Jacobo (1995), *Investigación en Ciencias de la Salud*. Argentina, Mimeo.
- SALAS SERRANO, Julián (1992), *Contra el hambre de vivienda- Soluciones tecnológicas latinoamericanas*. CYTED. Editorial Escala, Colombia.
- SALBUCHI, Adrian (2000), *Municipios: actores estratégicos de la integración regional*. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- SCHWEINHEIM, G. (1998), "Innovación en administración gestión y políticas públicas: es idéntico a modernización?" en *Revista de investigaciones del INAP N° 0*, Nueva Época, Buenos Aires, Argentina.
- "Sector Vivienda: Las Novedades del 92 en breve síntesis". *Revista La vivienda Económica* N° 31. Diciembre de 1992.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén P. (2000), "Conceptos generales sobre política habitacional" en *Módulo 11: "Políticas habitacionales, revisión crítica de la Política Habitacional Chilena"*. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA (1996), *Evolución de los créditos hipotecarios en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.

- TOURAINE, Alain (s/f), *Mutaciones de América Latina*. Mimeo.
- TURNER JFC & FICHTER, R. (Comps.) (1976), *Libertad para construir*. Versión en español. Siglo XXI Editores, Barcelona, España.
- UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (2000), *Declaración de Baeza sobre el Municipio y globalización: riesgos y oportunidades*. Baeza, España.
- UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (1993), *Declaración de Cartagena de Indias: Autonomía Local*. Cartagena de Indias, Colombia.
- UNITED NATIONS (March, 2000), *Habitat debate*. United Nations Human Settlements Programme, Vol. 8, N° 1.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA (2002), *Argentina en emergencia. Aspectos estructurales y coyunturales*. EDUCC. Córdoba, Argentina, Mimeo.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1998), *Desarrollo económico Local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Documento de trabajo para proyecto CEPAL/ GTZ. Santiago de Chile-Madrid.
- VILAS, C. (1994), “Estado, ¿para quiénes?” en *Revista OIKOS*, N° 5. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.
- VILLAR, Alejandro (2002), “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales” en CRAVACUORE, Daniel (comp.) (2002), *Innovación en la gestión municipal*. Federación Argentina de Municipios, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- WRONG, D. H. (1968), *La población*, Ed. Paidós, Argentina.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- (s/f), “Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976-1981)” en *Ciudades y Sistemas Urbanos*. CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales N° 10.

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	9
Introducción	17
1. LA SITUACIÓN SOCIO-HABITACIONAL ARGENTINA	23
1.1. La situación habitacional latinoamericana	25
1.2. La situación argentina	27
a. Población	27
b. Hogares y familias	30
c. Actividad, empleo y desempleo	33
d. Producto e ingreso	38
e. Pobreza	41
f. Situación habitacional	46
1.3. Síntesis de la problemática socio-habitacional expuesta .	67
2. LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA	69
2.1. Estado y políticas públicas	69
a. El Estado como forma social	69
b. Aparatos y políticas: expresiones materiales del Estado .	70
c. Estado capitalista: ciclos históricos	72
2.2. La política habitacional y las estructuras sociales de poder .	76
2.3. El concepto de vivienda y las políticas habitacionales	79
2.4. La política habitacional en la Argentina a lo largo de la historia	81
a. Política del Estado Benefactor (Principios de siglo-1976):	82
b. Política del estado “Post-Welfare”	87
b.1. El proceso militar (1976-1983):	87

b.2. La transición democrática (1983-1989):	90
b.3. La década del '90 (1990-1999):	92
b.4. La actualidad (2000-2004):	97
2.5. Balance de las acciones desarrolladas	101
3. POLÍTICA HABITACIONAL Y GOBIERNOS LOCALES	107
3.1. Definiciones conceptuales: ciudad-urbanización-municipio-gobierno local	107
3.2. Caracterización de los municipios en Argentina	110
3.3. Rol de los gobiernos locales en las políticas socio-habitacionales argentinas	114
3.4. Nuevos desafíos y roles para los gobiernos locales	128
4. IDENTIFICACIÓN DE MODOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIO-HABITACIONALES	135
5. CARACTERIZACIÓN PORMENORIZADA DE LOS MODOS DE GESTIÓN IDENTIFICADOS	149
5.1. Componentes básicos de los modos de gestión identificados	149
Municipios de inserción tipo:	149
Beneficiarios tipo:	152
Objetivos tipo:	153
Secuencia de actividades, etapas y plazos tipo:	158
Condicionamiento político tipo:	163
Integralidad de acciones:	169
Actores y roles tipo:	170
Capacidad institucional tipo	174
5.2. Aspectos críticos o condicionantes de los modos de gestión relevados	183
5.3. Nivel de impacto de los modos de gestión desarrollados	185
6. CONCLUSIONES	191
6.1. Características generales de los modos de gestión desarrollados	191

6.2. Modelos de gestión identificados	195
6.3. Formulación inicial de estrategias superadoras	211
a. Los modelos de gestión híbridos como catalizadores de estrategias superadoras.	211
6.4. Fuerzas inductoras e inhibidoras de.. estrategias supera- doras de gestión	217
6.5. Formulación preliminar de estrategias según la base ope- rativa de acción.	219
ANEXOS	225
Anexo N° 1	227
Anexo N° 2	245
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	265

La globalización y la política neoliberal imperante en América Latina, complementariamente con arraigados mecanismos y factores de índole nacional, acentúan actualmente la pobreza y la exclusión social, permitiendo que un vasto sector de nuestras sociedades quede al margen de las intervenciones que parecen programadas sólo para unos pocos.

La política habitacional argentina, habitualmente dirigida desde organismos centralizados, no ha permanecido inmune a estos cambios y fluctuaciones, sufriendo importantes transformaciones en el transcurso de los últimos años.

En la década de los '90 se inicia una tendencia distinta: descentralizar fondos del estado nacional a las provincias y de éstas a los municipios, exigiendo a los gobiernos locales el transformarse en sujetos de su propio desarrollo.

En materia socio-habitacional esta situación implica avanzar hacia una concepción de vivienda superadora de la condición de objeto construido, favoreciendo estrategias integrales y multidimensionales, incrementando la participación y la articulación actoral.

Frente a ello el espacio local parece configurarse como un marco propicio desde el cual han empezado a desarrollarse procesos de incorporación sistemática de estrategias integrales y de articulación interactoral, flexibilizando progresivamente líneas políticas y estructuras de poder históricamente arraigadas.

Bajo este marco teórico y a partir de la vinculación directa con tres municipios intermedios de las provincias de Córdoba y Santa Fe, el presente trabajo intenta contribuir en la producción de sistematizaciones críticas y nuevos conocimientos referidos a los modos con que actualmente los gobiernos locales gestionan sus políticas socio- habitacionales.

De esta manera, la obtención de indicadores de referencia o puntos de entrada que permitan optimizar y potenciar modos de gestión superadores a los actuales, resulta el principal objetivo de este libro, con el fin de posibilitar un abordaje más eficaz de la problemática socio-habitacional que muchos de nuestros municipios padecen.



Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Campus Universitario, Camino a Alta Gracia, km 7 1/2
Córdoba - República Argentina

Obispo Trejo 323 - X5000 IYG Córdoba - República Argentina
Tel./Fax (+54-351) 4938000 / 4938011
educ@uccor.edu.ar - www.uccor.edu.ar